ÉTUDE SUR LA RÉGION DE LA CAPITALE

RAPPORT FINAL DU COMITÉ DE LA RÉGION DE LA CAPITALE

NOMMÉ PAR LA PROVINCE DU MANITOBA
EN VERTU DU DÉCRET N° 300/98

RAPPORT SOUMIS À MADAME JEAN FRIESEN,
MINISTRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES

DÉCEMBRE 1999

Étude sur la région de la capitale
155, rue Carlton, bureau 305
Winnipeg (Manitoba) R3C 3H8
www.susdev.gov.mb.ca/capreg/capreg.html

ÉTUDE SUR LA RÉGION DE LA CAPITALE

155, rue Carlton
bureau 305
Winnipeg, Manitoba
R3C 3H8
Tél. : (204) 945-5173
1 800 282-8060 (poste 5173)
Téléc. : (204) 945-0090
www.susdev.gov.mb.ca

Président :
Alan W. Scarth, c.r.
Tél. : (204) 934-2578
Téléc. : (204) 957-5197
Courriel : aws@tds.mb.ca

Membres :
André Chaput
David Hicks
Betty Lindsay

Directeur général :
Bryan R. Gray

Le 20 décembre 1999

Madame Jean Friesen
Ministre des Affaires intergouvernementales
Palais législatif, bureau 301
Winnipeg (Manitoba)

Par la présente lettre d'envoi, le Comité dépose son rapport final conformément à son mandat décrit dans le décret n° 300/1998. Ce mandat est d'étudier l'efficacité des cadres législatif, politique et méthodologique qui régissent actuellement la planification et l'aménagement du territoire et la prestation des services dans les municipalités de la région de la capitale, et de vous faire ensuite des recommandations sur ces sujets.

Le Comité tient à souligner la contribution de M. Kevin Kavanagh, son premier président, qui s'est retiré le 17 février 1999, et de M[me] Elizabeth Fleming, qui s'est retirée le 21 septembre 1999.

Le Comité veut aussi remercier tous les particuliers et leurs représentants élus qui ont pris le temps de participer aux audiences publiques et de déposer des mémoires, ou qui ont commenté notre rapport provisoire. Certains sont même revenus discuter de questions bien précises avec le Comité. Nous ne pouvions malheureusement inclure dans notre rapport tous les commentaires que nous avons reçus des citoyens et des organismes intéressés, mais tous les points de vue ont été considérés.

La contribution de l'organisme formé de maires et de préfets de la région de la capitale, sous la présidence de M. John Curry, préfet de la municipalité de Headingley, est digne de mention. Malgré leur horaire chargé, ces maires et ces préfets ont rencontré les membres du Comité à plusieurs reprises et leur ont fait partager leur grande expérience de la vie municipale. La direction de M. Curry s'est révélée un ressource précieuse, et son décès inattendu le mois dernier nous a tous touchés.

/..2

Sur le plan administratif, nous tenons à remercier M. Bryan Gray, notre directeur général, pour son travail de supervision et ses conseils, M. Andrew Cowan, pour son aide et ses conseils pendant la préparation de nos rapports, et M. Glen Doney, pour sa recherche. Nous remercions aussi la firme Thompson Dorfman Sweatman, qui nous a prêté des salles de réunion et qui a répondu à nos autres besoins pendant nos réunions bihebdomadaires sans exiger de frais au Comité.

Parmi nos conseillers de l'extérieur, nous avons particulièrement apprécié les conseils de M. Myron Orfield, de la chambre des représentants du Minnesota, par l'entremise du Metropolitan Institute of Minneapolis, et ceux de M. Richard Rounds, professeur de l'Université de Brandon spécialisé dans le Développement rural. M. Rae Tallin, ancien conseiller législatif du gouvernement du Manitoba, nous a énormément aidés dans la rédaction de la *Loi sur les associations régionales,* qui fait partie de nos recommandations. D'autres citoyens se sont également portés volontaires pour nous conseiller dans leur domaine de spécialisation.

Les documents que le Comité a pris en compte sans toutefois les inclure dans nos rapports pourront être consultés dans le site Web du Comité et à ses bureaux.

Le Comité a apprécié l'appui que les ministres du gouvernement de la Province du Manitoba lui ont accordé tout en respectant son indépendance.

Ce rapport constitue notre contribution à l'intention de la prochaine génération de citoyens de la région de la capitale. Nous avons fait de notre mieux pour qu'il soit pondéré et convivial, et nous sommes confiants qu'avec les années, il sera reconnu comme tel.

André Chaput

David Hicks

Betty Lindsay

Alan Scarth, président

STRUCTURE DU RAPPORT

Notre mandat

« Étudier l'efficacité des cadres législatif, politique et méthodologique qui régissent actuellement la planification et l'aménagement du territoire et la prestation des services dans les municipalités de la région de la capitale, et faire ensuite des recommandations sur ces sujets au gouvernement, par l'entremise des ministres du Développement rural et des Affaires urbaines ».

Partie 1 Inventaire des ressources régionales et des opinions

Le Comité fait l'inventaire des ressources de la région de la capitale et des opinions, ainsi que l'indique son rapport provisoire du 15 juillet 1999.

Partie 2 Constatations

Le Comité résume la preuve entendue sur laquelle il se fonde pour dire que le cadre législatif, politique et méthodologique existant dans la région de la capitale, qu'il était chargé d'étudier, n'est pas entièrement efficace.

Partie 3 Cadre existant au Manitoba

Le Comité examine ensuite le cadre législatif, politique et méthodologique comme tel. Il décrit comment à bien des égards ce cadre ne permet pas aux municipalités de répondre à leurs besoins régionaux qui ne cessent de croître. Il constate aussi de nombreuses incompatibilités entre les dispositions du cadre qui s'appliquent à la Ville de Winnipeg et celles qui s'appliquent aux autres municipalités.

Partie 4 Cadres régionaux ailleurs

Le Comité se penche sur ce qui se fait ailleurs pour s'orienter, car il n'a pas l'intention de réinventer la roue. Il choisit et présente des exemples de dispositions de cadres législatifs, politiques et méthodologiques qui existent dans d'autres parties du Canada et des États-Unis et qui, à son avis, devraient intéresser ceux et celles qui sont chargés des questions régionales ici.

Partie 5 Recommandations

Dans la partie 5, le Comité commence par fournir la raison d'être de ses recommandations. Il propose ensuite sa première recommandation, soit l'élaboration, par la Province du Manitoba, d'un cadre législatif visant la création d'associations régionales formées d'administrations municipales. La recommandation est formulée sous forme de législation proposée, soit la *Loi sur les associations régionales* (Annexe A, p. 77). Le Comité conclut en proposant des changements touchant la façon dont la Province se penche sur les besoins régionaux.

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

PARTIE 1 INVENTAIRE DES RESSOURCES RÉGIONALES ET DES OPINIONS 1

1.1 MANDAT 3

1.2 PROFIL DE LA RÉGION 4

1.2.1 Notre image-phare 5

1.2.2 Frontières de la région 6

1.2.2.1 Une autre définition régionale : la grande banlieue ... 7

1.2.3 Aménagement des terres 8

1.2.4 Ressources 9

1.2.4.1 Classification des sols 9

1.2.4.2 Rivières et eaux de surface 10

1.2.4.3 Aquifères 12

1.2.4.4 Espaces verts et marécages 14

1.2.5 Infrastructure 15

1.2.5.1 Réseaux de drainage 15

1.2.5.2 Enfouissement des déchets 17

1.2.5.3 Transport 18

1.2.5.4 Réseaux d'égouts et d'aqueduc 19

1.2.6 Politiques du développement régional 20

1.2.7 Données démographiques 21

1.2.7.1 Population dans la région 21

1.2.7.2 Répartition et déplacement 23

1.3 OPINIONS EXPRIMÉES DANS LA RÉGION 24
1.3.1 Population 25
1.3.2 Répartition régionale de la croissance 26
1.3.3 Les navetteurs 28
1.3.3.1 Le débat sur les ressources financières des navetteurs 29
1.3.4 Planification locale et régionale 30
1.3.5 Partage des services 31

1.4 PROMOUVOIR LES OPINIONS RÉGIONALES 32
1.4.1 Objectifs régionaux 32
1.4.2 Justification d'un organisme régional 33

1.5 FONCTIONS D'UN ORGANISME RÉGIONAL 34
1.5.1 Information et recherche 34
1.5.2 Planification stratégique 35
1.5.3 Services 36

1.6 LA PROCHAINE ÉTAPE 37
1.6.1 Constitution d'un organisme régional 37
1.6.2 Programme du comité 38

PARTIE 2 CONSTATATIONS 39

2.1 MANDAT ET ÉNONCÉ DE MISSION 41

2.2 CADRE DE RÉFÉRENCE 41

2.3 EFFICACITÉ DU CADRE EXISTANT 43
2.3.1 Protection insuffisante des ressources régionales 43
2.3.2 Utilisation inefficace de l'infrastructure régionale 43
2.3.3 Obstacles au partage des services 45
2.3.4 Absence d'une structure de discussion et de médiation 46
2.3.5 Méthodes comptables incomplètes 46
2.3.6 Information et recherche inadéquates 46
2.3.7 Commercialisation régionale non coordonnée 47
2.3.8 Partage limité des coûts et des recettes 47
2.3.9 Absence de planification régionale 48

2.4 VERS UNE STRUCTURE RÉGIONALE 48

PARTIE 3 CADRE EXISTANT AU MANITOBA 49

3.1 Cadre législatif régissant la région de la capitale 51
3.1.1 Introduction au cadre législatif, politique et méthodologique 51
3.1.2 Aménagement et mise en valeur du territoire 52
3.1.2.1 Coordination de l'aménagement régional 52
3.1.2.2 Politique sur l'aménagement 52
3.1.2.3 Zones spéciales d'aménagement 53
3.1.3 Prestation de services 54
3.1.3.1 Partage des services 54
3.1.3.2 Services de tarification 54
3.1.4 Développement économique 55
3.1.5 Politique et gestion provinciales 56

3.2 PROCESSUS ADMINISTRATIF 57
3.2.1 Budgétisation des services 57
3.2.2 Méthode du coût de revient complet 57

3.3 PARTAGE DES COÛTS ET DES REVENUS 57

PARTIE 4 CADRES RÉGIONAUX AILLEURS 59

4.1 LÉGISLATION RÉGIONALE 61
4.1.1 Introduction 61
4.1.2 Rôles et responsabilités 61
4.1.2.1 Compétence 61
4.1.2.2 Étendue géographique et affiliation 62
4.1.2.3 Aménagement 62
4.1.2.4 Services 63
4.1.2.5 Développement économique 64
4.1.3 Financement 64
4.1.4 Structure organisationnelle 65
4.1.4.1 Représentation 65
4.1.4.2 Droit de vote 65

4.2 PROCESSUS ADMINISTRATIF 65
4.2.1 Comptabilité et budgétisation 65
4.2.2 Partage des coûts et des revenus 66

PARTIE 5 RECOMMANDATIONS 69

5.1 **RAISON D'ÊTRE** 71

5.1.1 Prévoir à long terme 71

5.1.2 Fusion ou association régionale 71

5.1.3 Associations régionales ailleurs 72

5.1.4 Évolution des associations régionales 72

5.1.5 Vue d'ensemble dans la province 73

5.1.6 Un cadre législatif flexible favorisant l'évolution 73

5.2 ***LOI SUR LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES*** 73

5.3 **RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DE LA PROVINCE** 74

5.3.1 Harmonisation de la législation 74

5.3.2 Perspective régionale dans l'organisation et la gestion ministérielles 75

5.3.3 Budgétisation axée sur les services et méthode du coût de revient complet 75

5.3.4 Coûts et revenus 76

ANNEXE A ***LOI SUR LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES*** 77

ANNEXE B **EXTRAITS DE LA STRATÉGIE POUR LA RÉGION DE LA CAPITALE** 91

Partie 1

INVENTAIRE DES RESSOURCES RÉGIONALES ET DES OPINIONS

Publié le 15 juillet 1999 à titre de Rapport provisoire du Comité

Cette partie a été reproduite sur un CD-Rom.
Pour toute commande, s'adresser à :
Étude sur la région de la capitale,
155, rue Carlton, bureau 305, Winnipeg (Manitoba) R3C 3H8

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

MANDAT

« d'étudier l'efficacité des cadres législatif, politique et méthodologique qui régissent actuellement la planification et l'aménagement du territoire et la prestation des services dans les municipalités de la région de la capitale, et de faire ensuite des recommandations sur ces sujets au gouvernement, par l'entremise des ministres du Développement rural et des Affaires urbaines. »

1.1 MANDAT

Le lieutenant gouverneur en conseil a fait parvenir le présent mandat au Comité au moyen du décret n° 300/1998, daté du 3 juin 1998.

Le Comité s'est engagé à fournir son rapport définitif d'ici le 31 décembre 1999.

MANDAT

« d'étudier l'efficacité des cadres législatif, politique et méthodologique qui régissent actuellement la planification et l'aménagement du territoire et la prestation des services dans les municipalités de la région de la capitale, et de faire ensuite des recommandations sur ces sujets au gouvernement, par l'entremise des ministres du Développement rural et des Affaires urbaines. »

1.1 MANDAT

Le lieutenant gouverneur en conseil a fait parvenir le présent mandat au Comité au moyen du décret n° 300/1998, daté du 3 juin 1998.

Le Comité s'est engagé à fournir son rapport définitif d'ici le 31 décembre 1999.

1.2 PROFIL DE LA RÉGION

La région de la capitale du Manitoba est un concept relativement nouveau, et un grand nombre de personnes ne sont pas au courant de ses frontières, municipalités, villes et villages constituants ainsi que de ses vastes ressources.

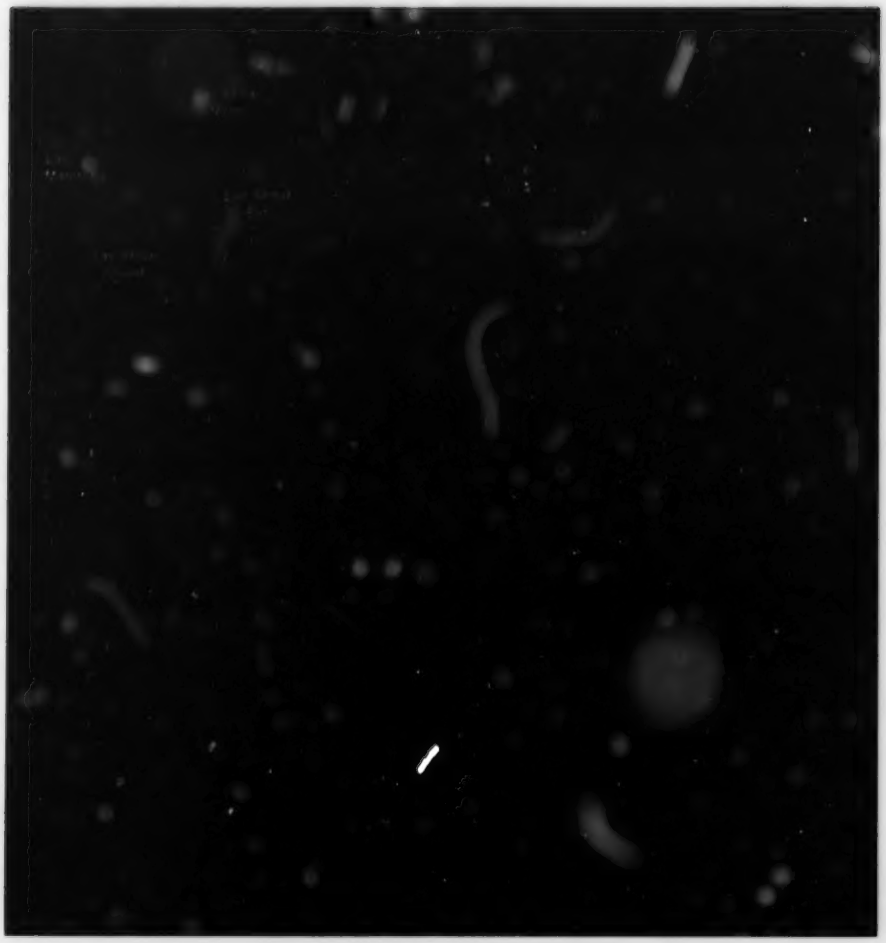
Si la région doit faire valoir aux autres régions de la province, à l'Amérique du Nord et au milieu des affaires mondial les atouts et les débouchés qu'elle offre, cette information doit être recueillie et rendue accessible par ordinateur.

Nous commençons par cette image satellite de la carte de l'aménagement du territoire.

1.2.1 Notre image-phare

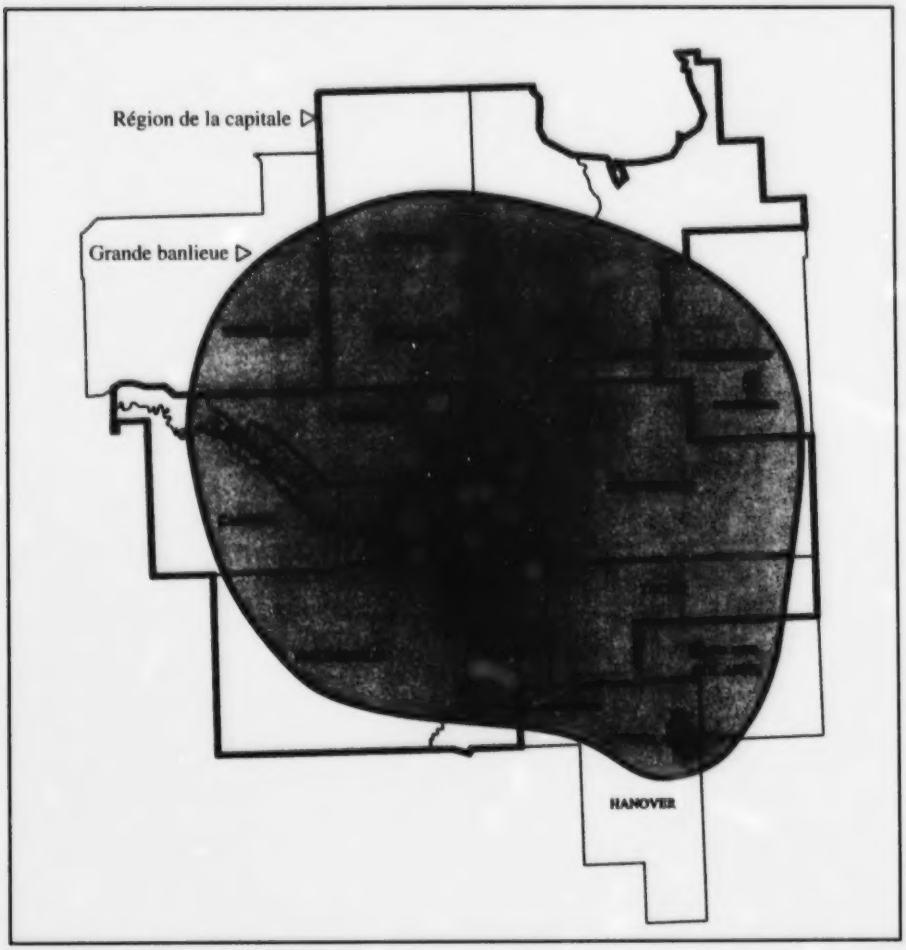
Nous avons demandé que cette photo soit notre image-phare de la région. La photo a été produite à partir d'images satellite enregistrées en octobre 1998. Ces images ont été corrigées à l'aide d'un système de positionnement géographique. Cette « orthophotographie » illustre des objets d'une dimension minimum de 5 mètres, en les positionnant avec précision à un mètre près. Cela représente une base possible pour un site Web régional avec une capacité de zoom.

Dans le but de promouvoir la région, des copies de cette orthophotographie seront envoyées à tous les bureaux municipaux et de la ville dans la région. (L'échelle de l'orthophotographie imprimée dans ce rapport est telle que l'image pourait être difficile à interpréter; sa projection permet cependant d'en discerner tous les détails.)



1.2.2 Frontières de la région

Les frontières des municipalités, des villages et des villes de la région sont illustrées ici en surimpression sur l'orthophotographie de référence. Ces frontières régionales ont été mises au point afin d'inclure les citoyens qui partagent un intérêt commun dans la région.



1.2.2.1 Une autre définition régionale : la grande banlieue

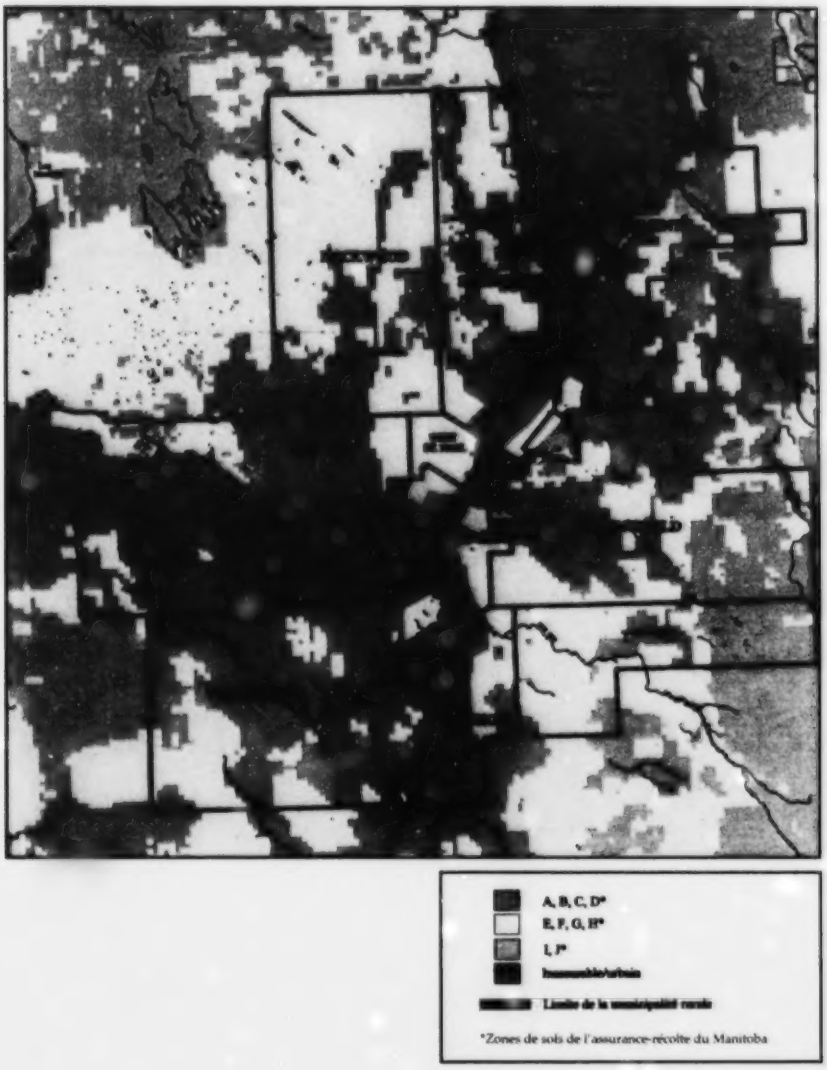
Les régions sont définies autant par leur usage commun que par leurs frontières politiques.

La partie ombrée sur cette photo illustre notre banlieue régionale. À l'intérieur de ce cercle se situent les résidences de la plupart des 26 000 personnes qui quittent la banlieue pour se rendre à Winnipeg tous les matins pour y travailler. On peut dire que cette ligne pourrait être une définition pratique de la région. (Plus d'informations sur la banlieue au paragraphe 1.3.3, p. 28).

1.2.3 Aménagement des terres

Cette carte illustre les catégories d'utilisation des terres en couleurs codées, notamment les secteurs de l'agriculture, du pâturage, du fourrage, des arbres, de l'eau, des marécages, des roches, du gravier, du sable et des routes, ainsi que le logement et l'industrie.

Cette carte a été préparée en interprétant des images satellite de 1994. Il serait utile de produire des cartes comme celles-ci par ordre chronologique à l'avenir afin de surveiller les changements qui surviennent dans l'utilisation des terres régionales.



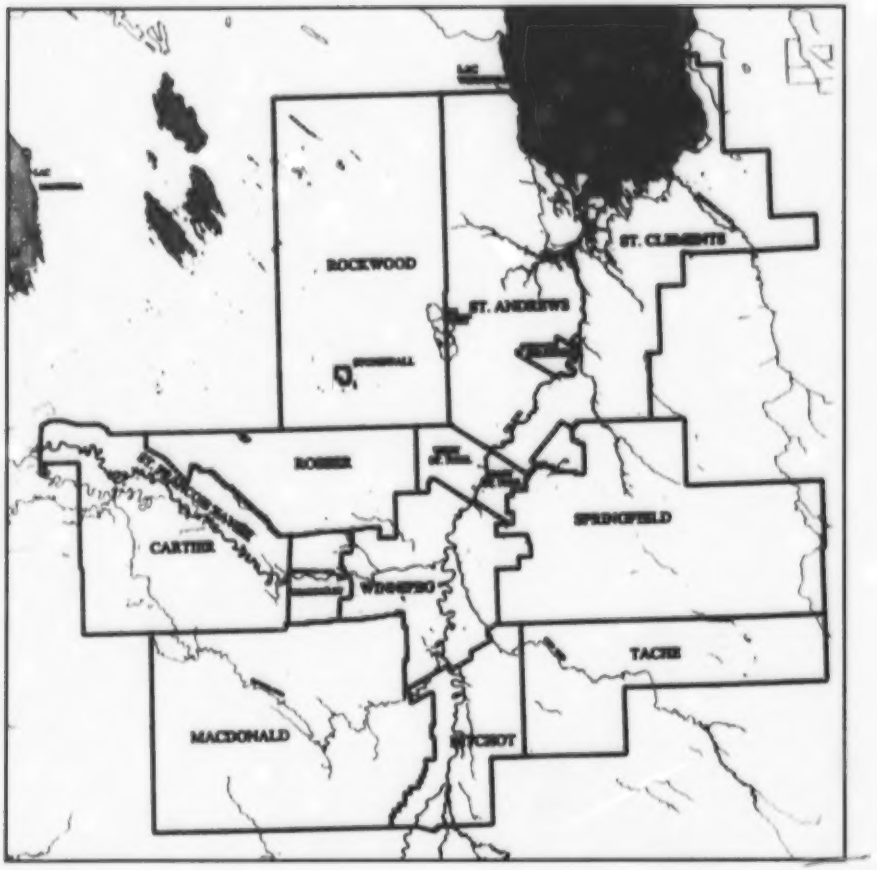
* «A» désigne les terres qui devraient être les plus productives pour ce qui est des principales récoltes et «J» les moins productives.

1.2.4 Ressources

1.2.4.1 Classification des sols

La carte actuelle de classification des sols a été produite en fonction des catégories de sols de la Société d'assurance-récolte du Manitoba.

Pour prendre des décisions sur l'utilisation durable des terres, on commence par tenir compte du sol et de son potentiel.

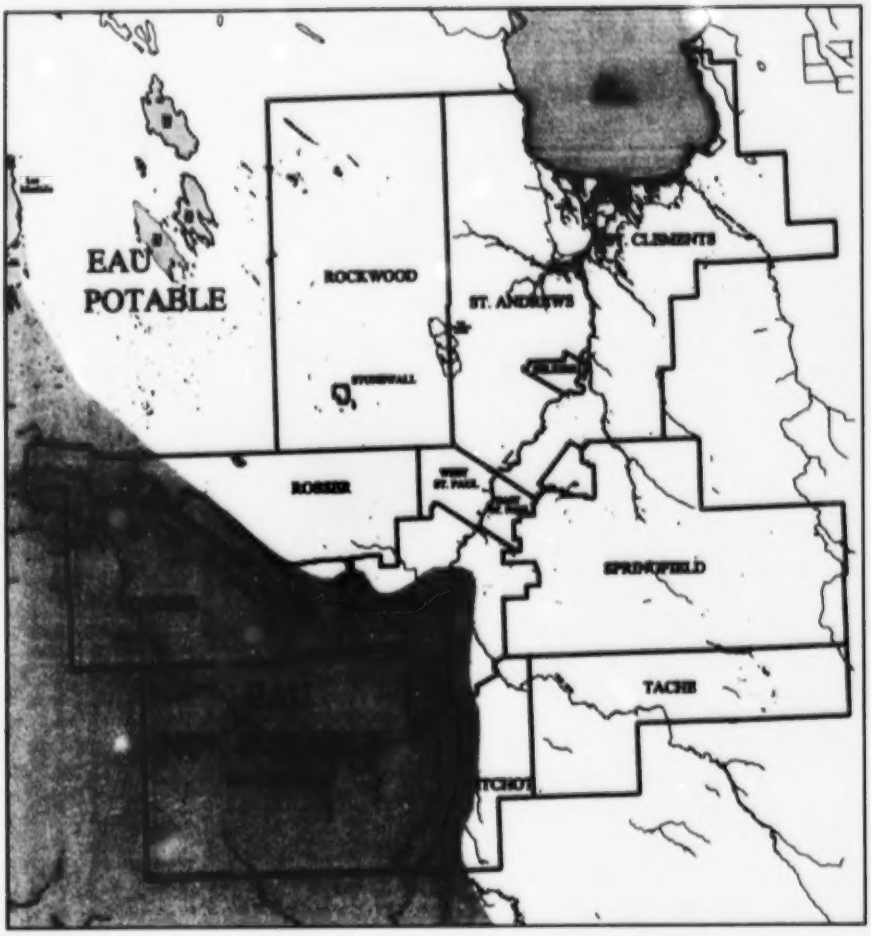


1.2.4.2 Rivières et eaux de surface

Les lacs, les rivières et les cours d'eau sont montrés ci-dessus. Les rivières Rouge et Assiniboine, à l'origine les voies de transport régionales, ont été remplacées par le chemin de fer. Toutefois, ces deux rivières sont encore utilisées pour la navigation de plaisance et la pêche.

Certains secteurs de la région utilisent les rivières comme sources d'approvisionnement en eau. L'effluent d'eau d'égout traitée est aussi déversé dans ces rivières.

WINNIPEG,
MANITOBA.

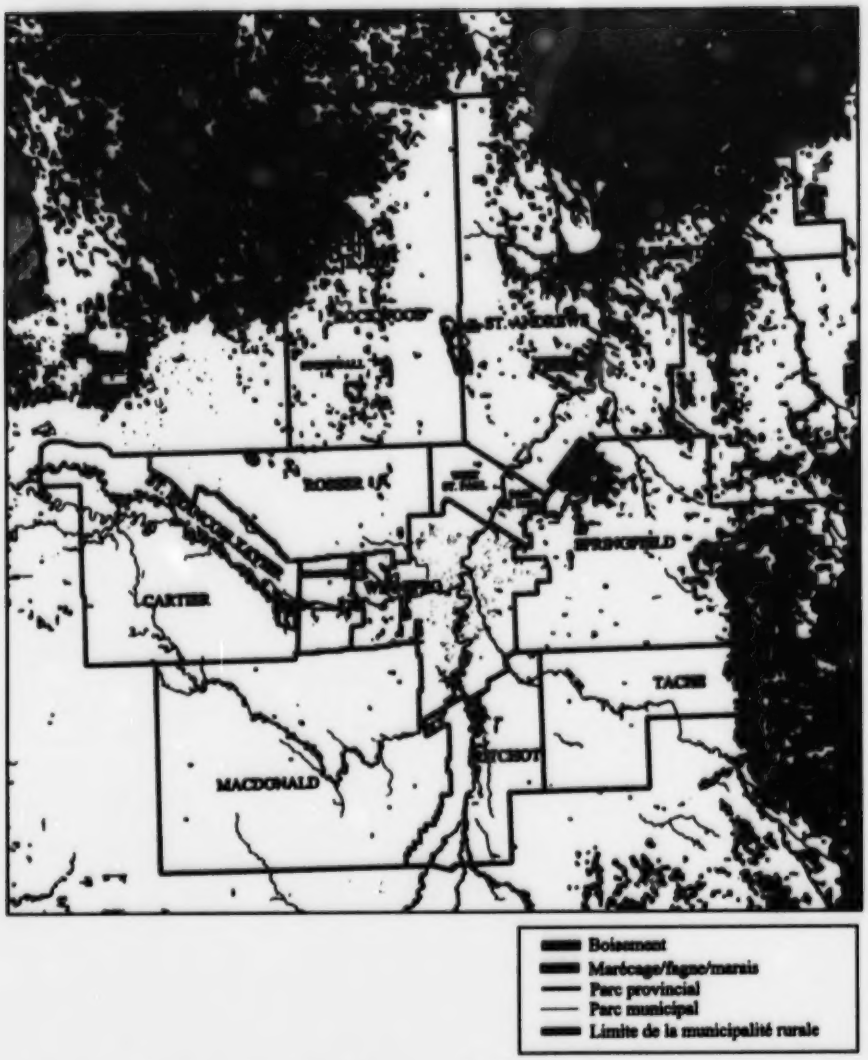


1.2.4.3 Les aquifères

Les aquifères principaux de la région sont montrés ci-dessus. La région a la chance d'avoir une bonne source d'eau de puits sur une grande partie de sa surface. Pour que cette ressource soit durable, elle doit être protégée contre la pollution et être utilisée de façon économe. L'eau importée dans la région, par la ville de Winnipeg, du lac Shoal en Ontario, évite que ces aquifères soient utilisés excessivement.

Si les changements climatiques prévus se réalisent, la nappe phréatique peut connaître une diminution au cours du prochain siècle, et les aquifères pourraient nécessiter une gestion plus soignée.

Paysage régional

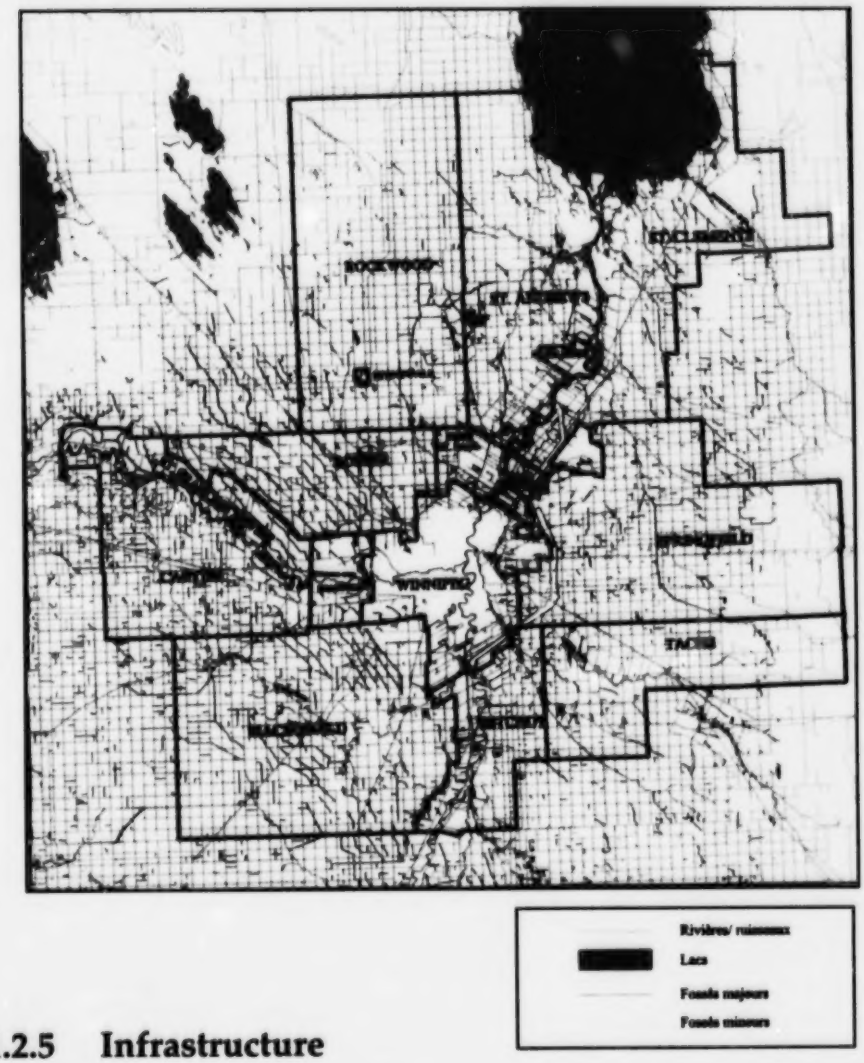


1.2.4.4 Espaces verts et marécages

La région possède de nombreux espaces verts précieux. Le Fort Whyte Centre protège actuellement un corridor vert reliant le Centre à la forêt Assiniboine.

Des interventions semblables, telles que la préservation de Oak Hammock Marsh et nos nombreux parcs et terrains de golf, aident à maintenir la région verte.

Le lotissement et le développement industriel et agricole représentent une menace pour les marécages, qui peuvent aussi être vulnérables aux changements climatiques.



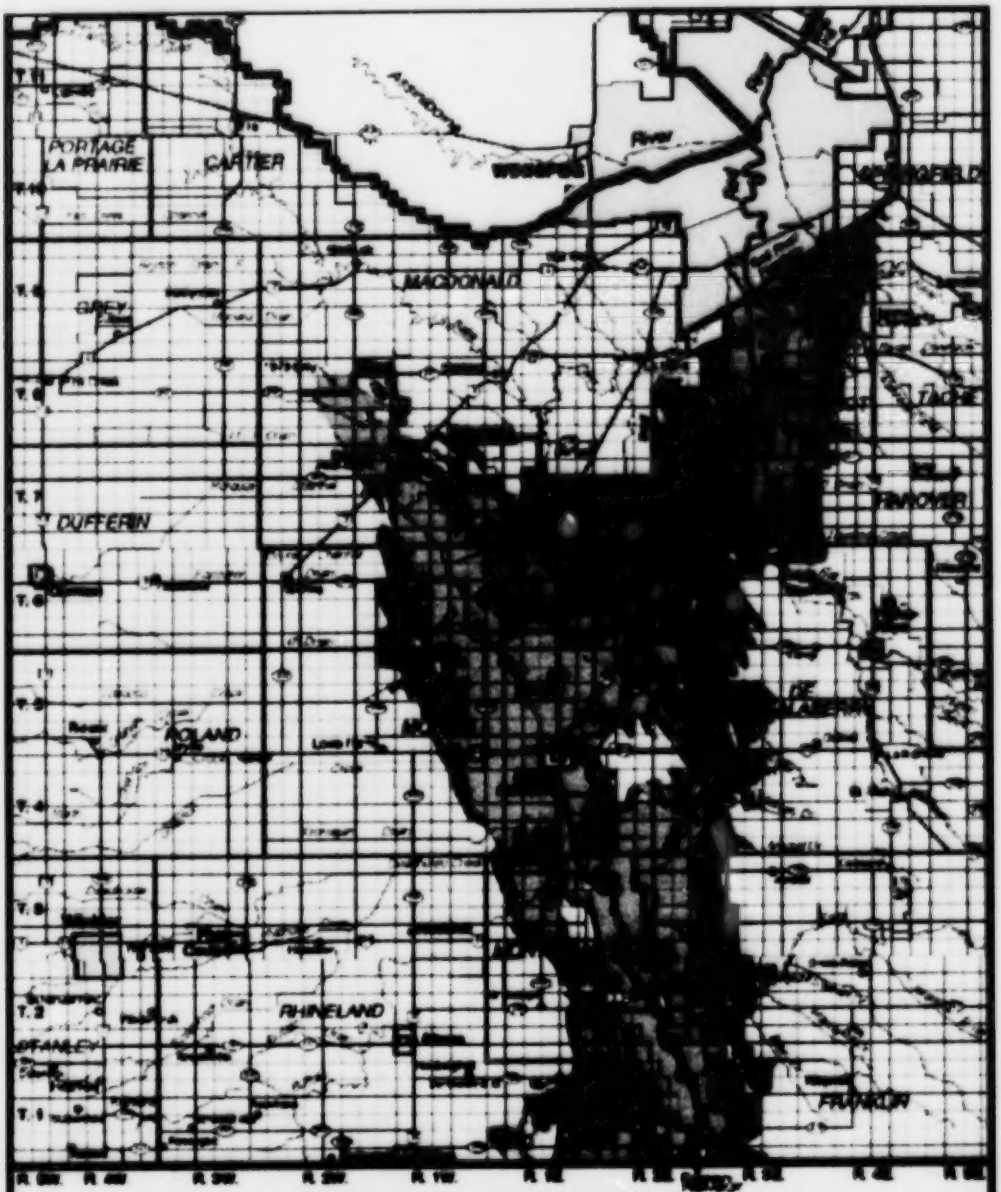
1.2.5 Infrastructure

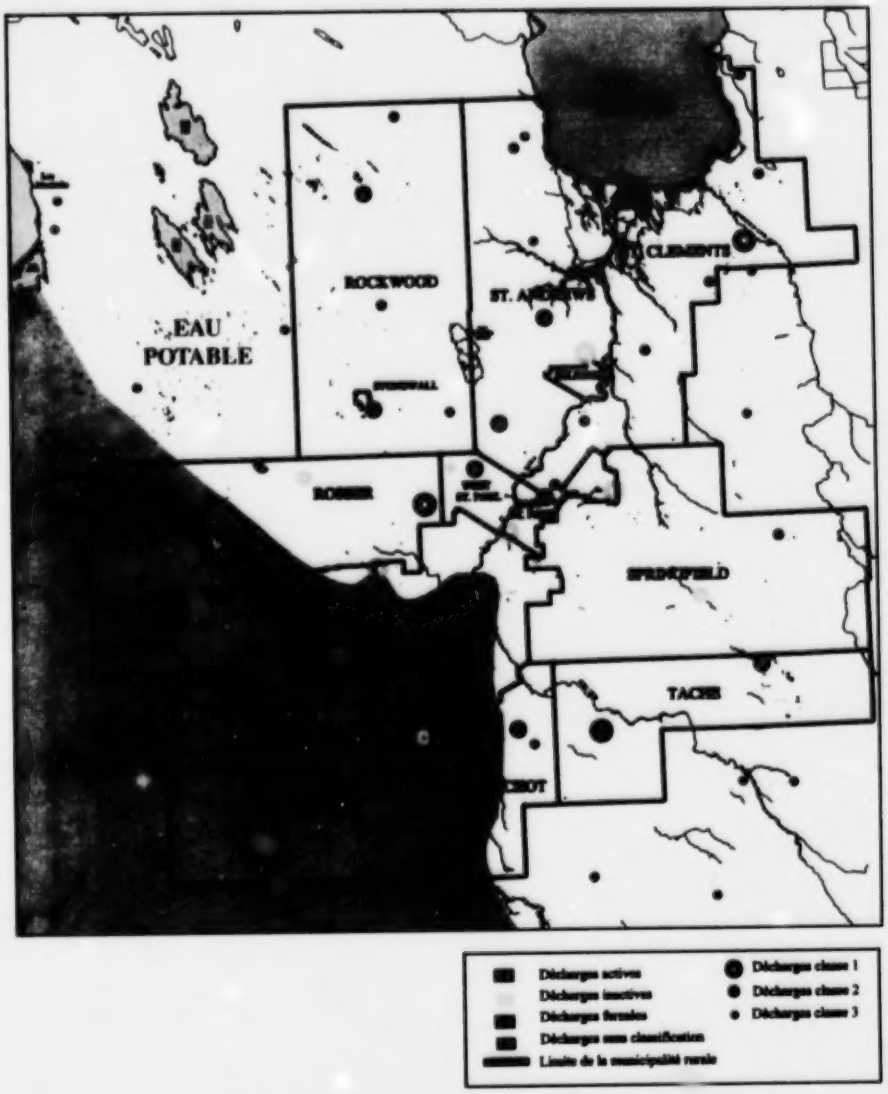
1.2.5.1 Réseaux de drainage

Étant donné que la région est relativement plate, il est essentiel d'avoir un bon réseau de drainage.

Le drainage à travers les frontières municipales est illustré ici par les principaux drains et fossés.

L'image de 1997 de la zone d'inondation de la rivière Rouge sur la page suivante nous rappelle la menace constante des inondations dans la vallée de la rivière Rouge et l'importance des mesures de contrôle des inondations qui font présentement l'objet d'une étude.

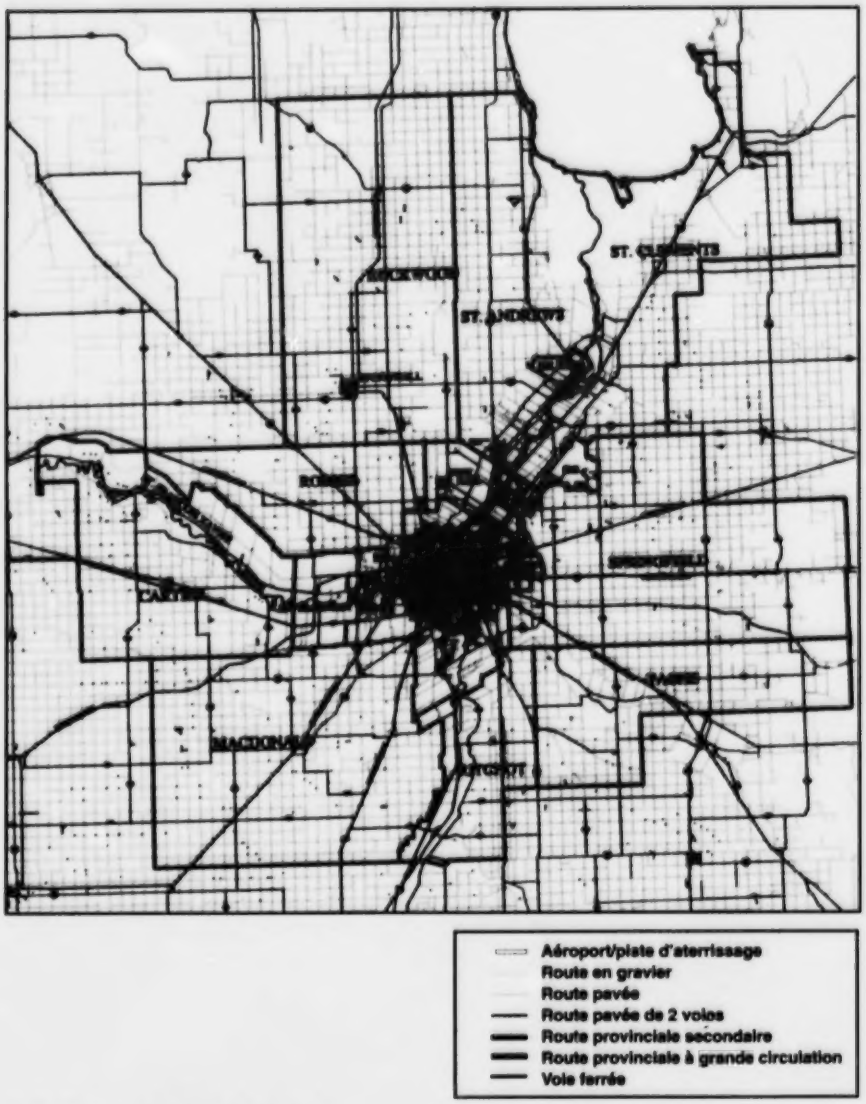

PORTAGE LA PRAIRIE
CARTIER
MACDONALD
DUFFERIN
ROLAND
RHINELAND
FRANKLIN
PRIMROSE
TACHE
Vallée de la rivière Rouge
Zone inondée en 1979 (total)
Zone inondée en 1997 (total)
(Remarque: la région se trouvant au nord du prolongement de la digue ouest n'a été inondée qu'en 1979)
ÎLES (une ou plusieurs par région 2-30 acres)
ROUTE
ROUTE INONDÉE
le 9 juin 1997



1.2.5.2 Enfouissement des déchets

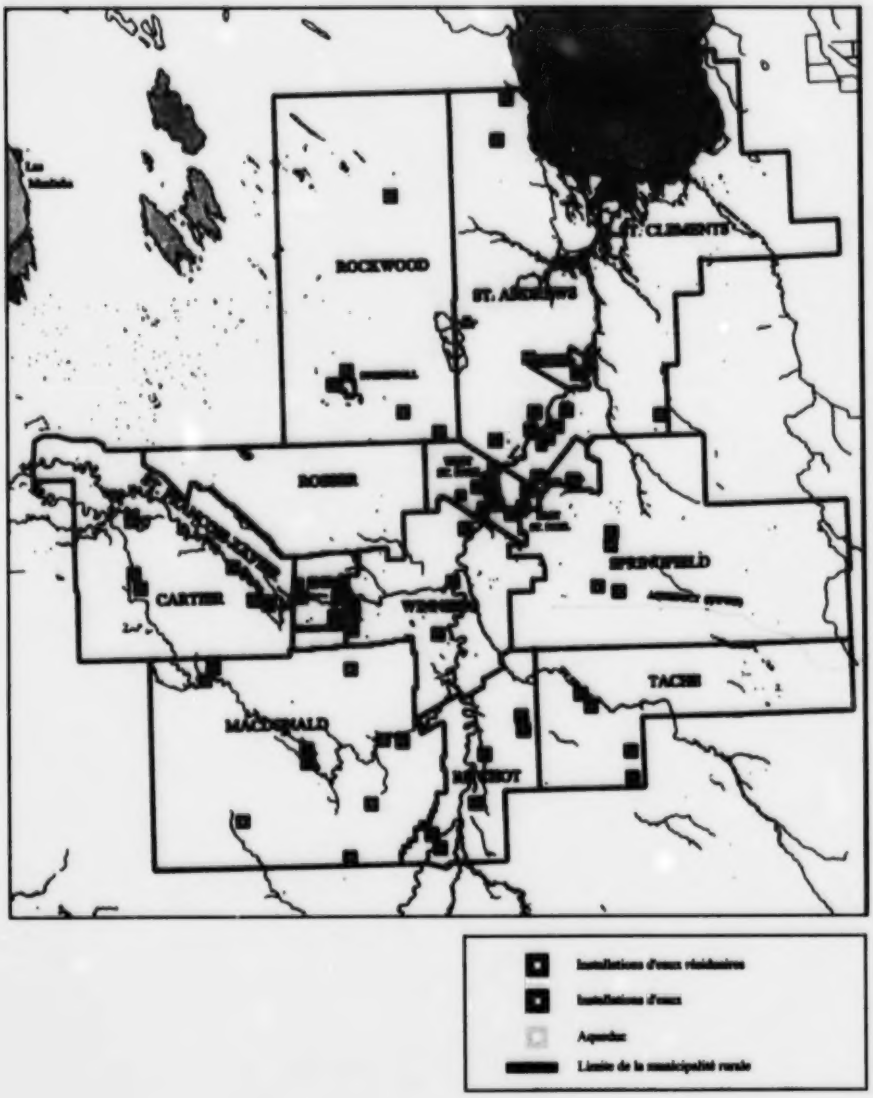
Les centres d'enfouissement des déchets sont illustrés en rapport avec nos aquifères.

Il importe d'éviter que nos centres d'enfouissement des déchets nuisent à nos aquifères.



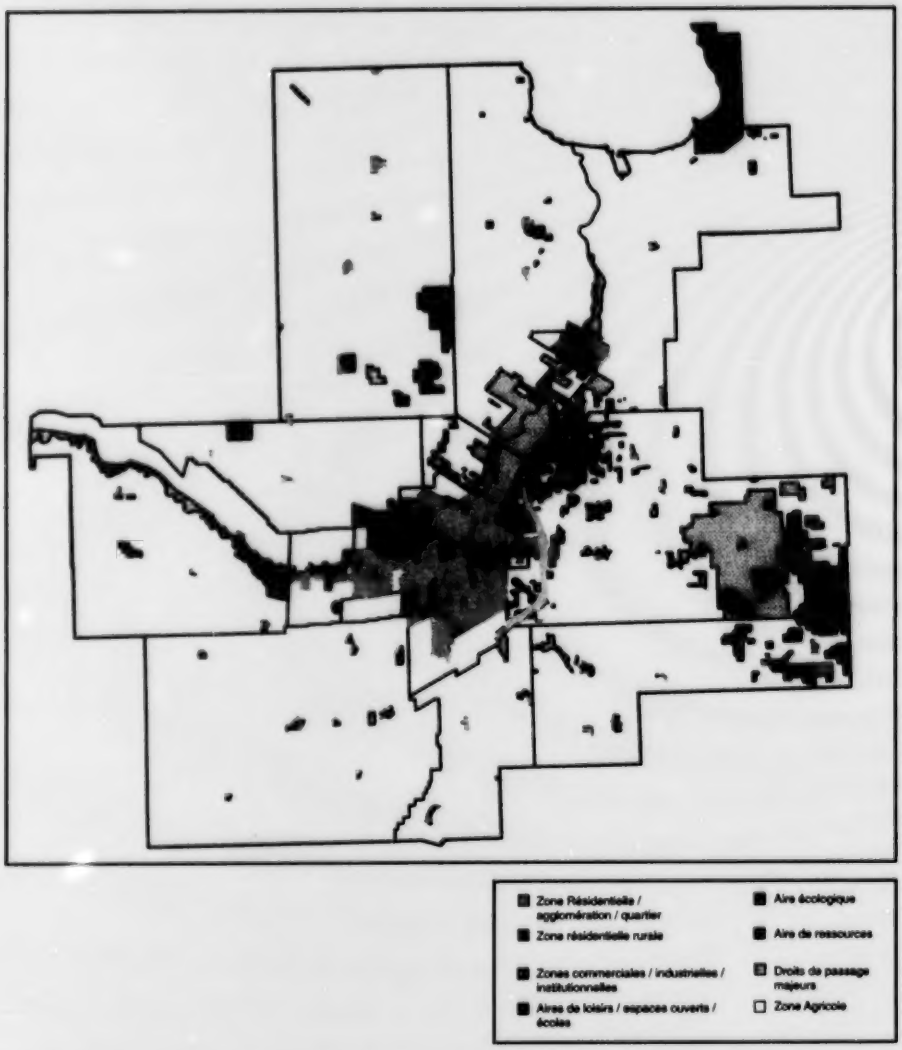
1.2.5.3 Transport

La région est desservie par un réseau d'autoroutes, de routes, de chemins de fer et d'aéroports.



1.2.5.4 Réseaux d'égouts et d'aqueduc

Les réseaux d'égouts et d'aqueduc municipaux sont en général limités aux zones urbaines et centres d'habitation. Les municipalités de Macdonald, Cartier, Headingley et Saint-François-Xavier situées dans la région aquifère non potable offrent ou offriront l'approvisionnement en eau dans des zones rurales.

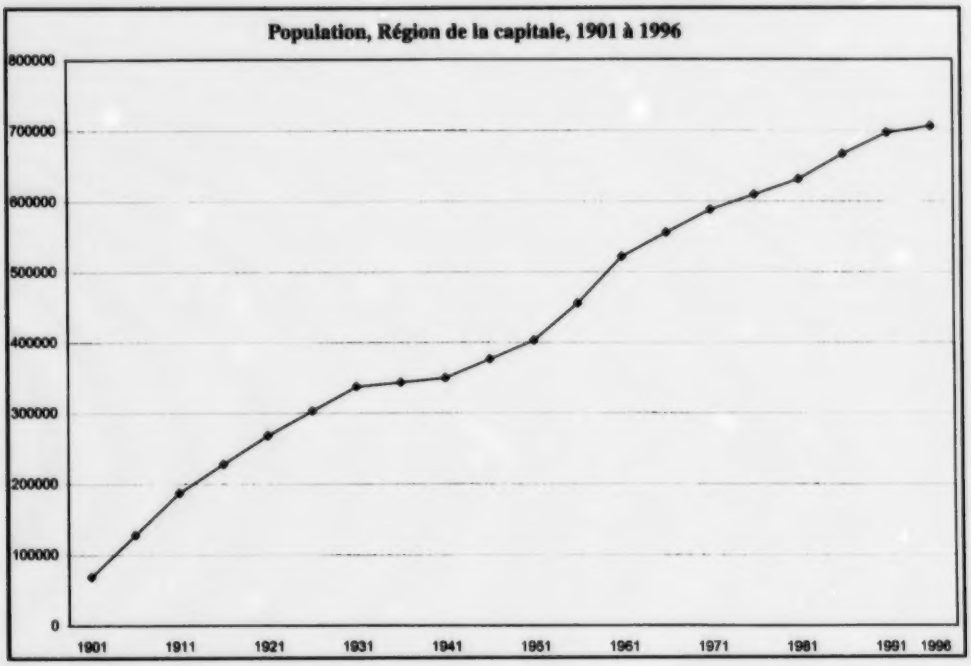


1.2.6 Politiques du développement régional

Chaque municipalité de la région possède son propre plan d'aménagement. Ces plans doivent être fondés sur les Politiques provinciales d'occupation des sols dont le but est de promouvoir les principes et lignes directrices du développement durable au Manitoba.

Nous avons regroupé les zones faisant l'objet de la politique de développement dans chaque municipalité, village, ville, et elles sont représentées sur cette carte composite. (Les zones de Springfield montrées ici ont été proposées mais n'ont pas encore été approuvées).

La politique sur l'agriculture et les critères de zonage varient d'une municipalité à une autre. Comparez cette carte à la répartition régionale actuelle de la croissance (carte 1.3.2, p. 26).



1.2.7 DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES

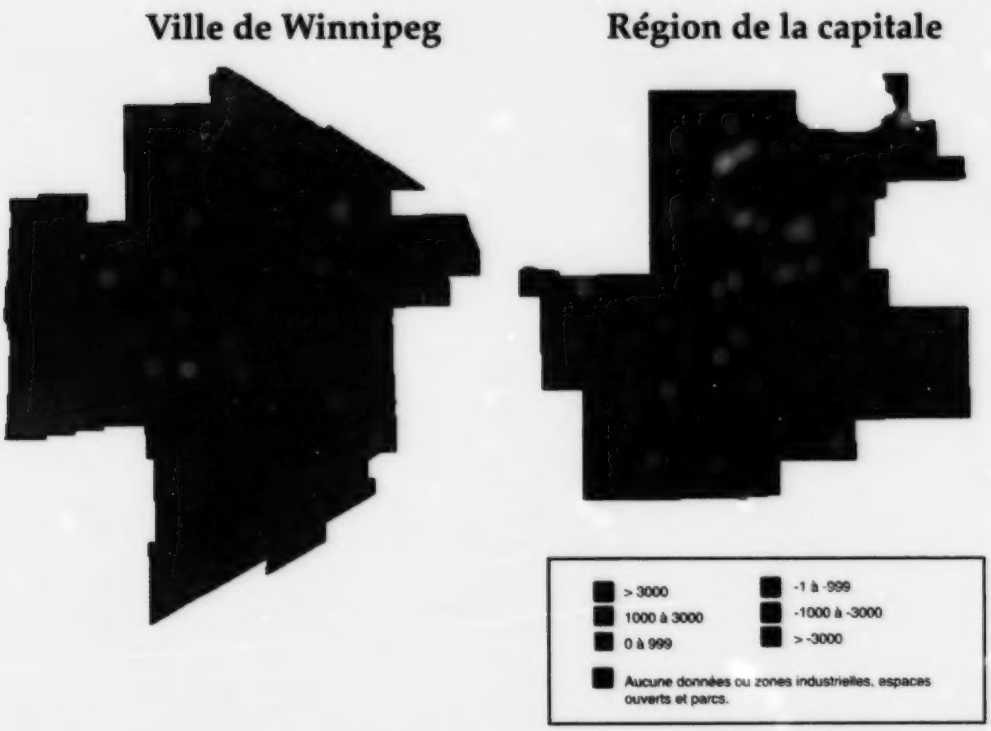
1.2.7.1 Population de la région

Ce graphique illustre la population de la région aux dates de recensement durant la période de 1901 à 1996.

Le graphique met en relief le manque de croissance récente de la population régionale. Il reste donc à savoir où exactement, dans la région, la croissance a eu lieu ou aura lieu.

Bien que la majorité des immigrants soient arrivés dans la Région de la capitale au début du siècle, d'autres afflux d'immigrants ont eu lieu durant les années vingt et au cours de la période ayant suivi la première guerre mondiale.

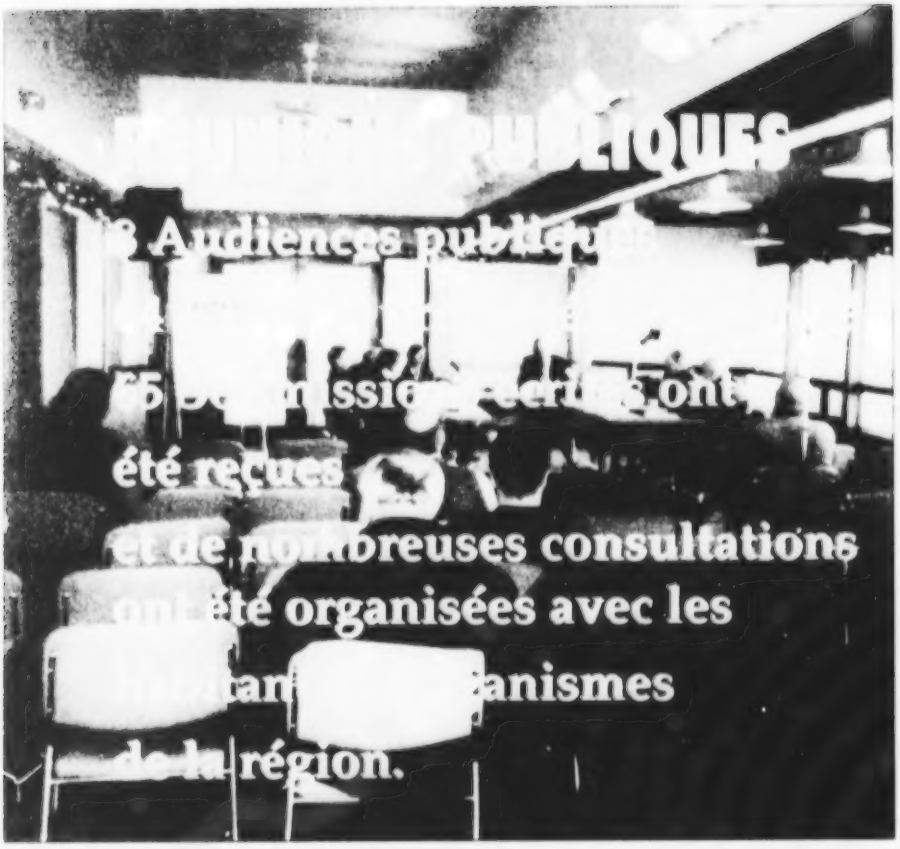
L'accroissement de la population dans la Région de la capitale 1971 - 1996



1.2.7.2 Répartition et déplacement

Contrairement à d'autres régions plus développées, un pourcentage élevé, environ 87 % de la population de la région, est concentrée sous l'administration d'un seul gouvernement municipal, soit Winnipeg.

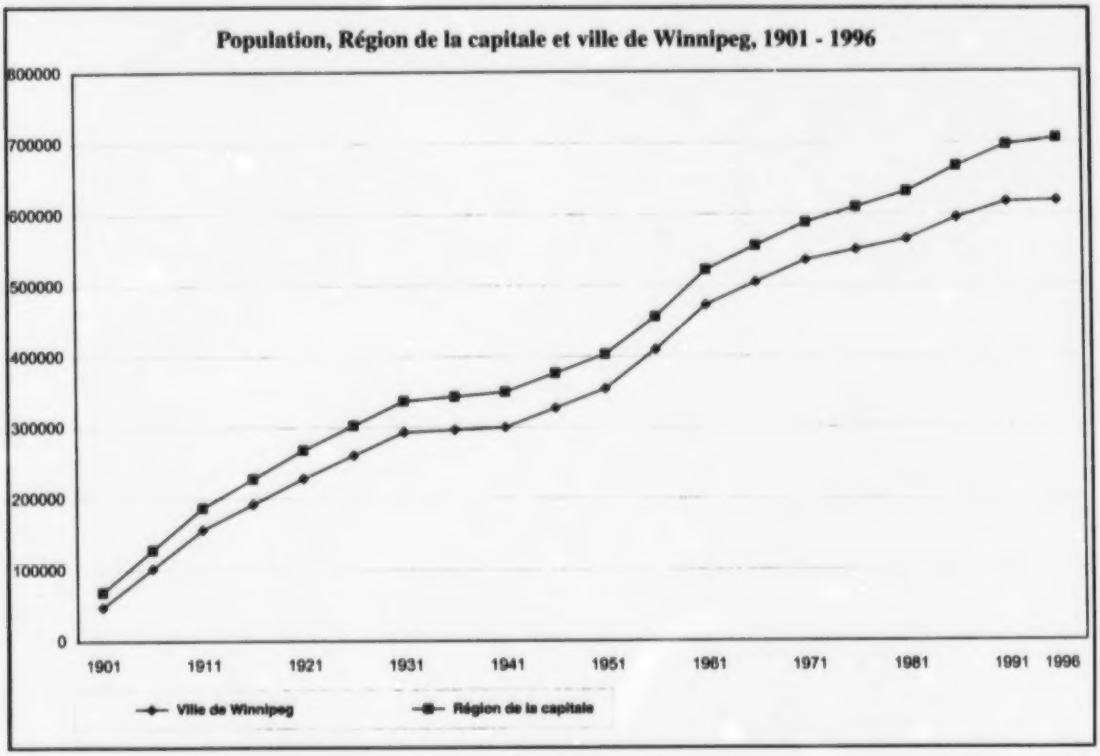
Le déplacement de la population au sein de Winnipeg et de la région est illustré sur cette carte.



1.3 OPINIONS EXPRIMÉES DANS LA RÉGION

Dans le rapport provisoire, nous faisons état de ce que, selon nous, les gens de la région pensent.

Le Comité a écouté avec beaucoup d'attention et d'objectivité. Chaque membre de notre Comité a participé à cette étude en négligeant d'autres aspects de sa vie, et nous désirons donc que nos conclusions reflètent fidèlement l'intérêt public. Le gouvernement du Manitoba a fourni un budget global pour financer nôtre travail, mais a respecté notre indépendance.



1.3.1 Population

Le Comité est tenu d'examiner la planification et les services, mais comme un conseiller a déclaré : « nous devons planifier en tenant compte des données démographiques. »

Même si l'accroissement de la population globale de la région n'a pas été considérable au cours des dernières années, la plupart des municipalités de la région de la capitale visent une augmentation de leur population et le développement économique. Le maire de Winnipeg a fixé un objectif de croissance considérable pour Winnipeg. Le milieu des affaires est à la recherche d'immigrants pour combler les postes vacants.

Il est donc prudent que nos plans prévoient un accroissement plus élevé de la population au cours des 10 prochaines années comparativement à la dernière décennie.

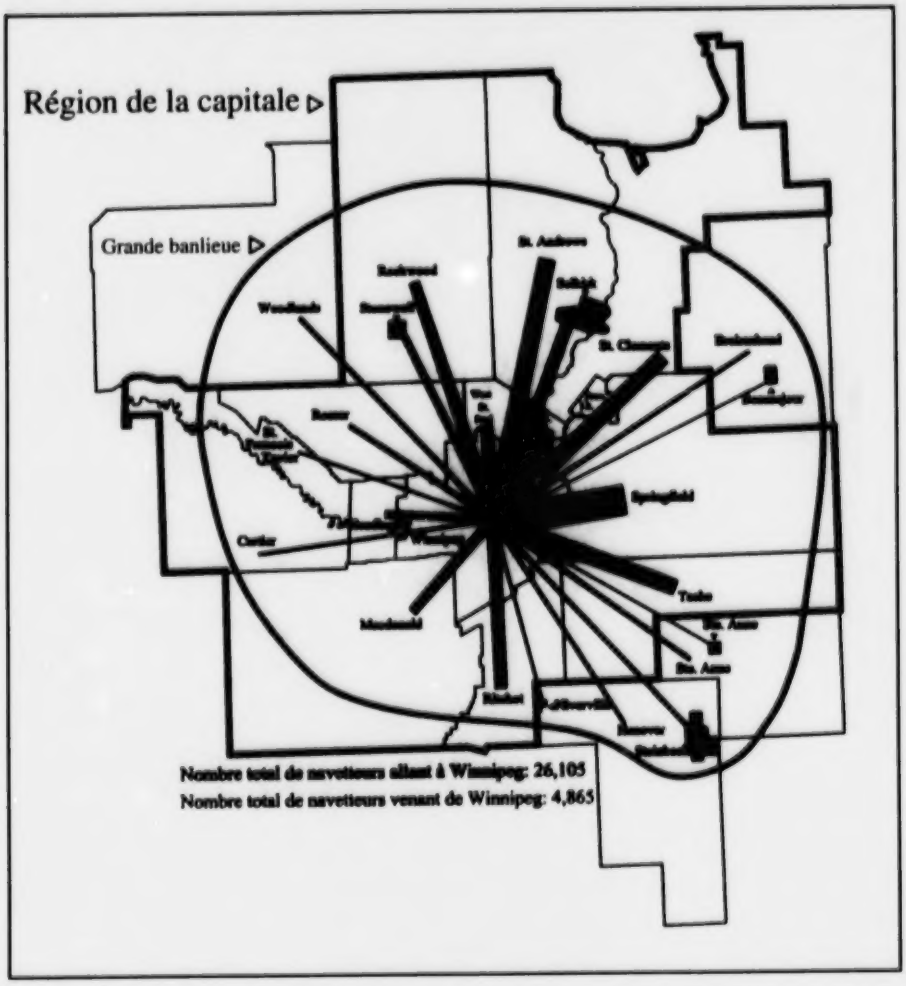
1.3.2 Répartition régionale de la croissance

Alors que la plupart des gens conviennent que la croissance régionale dans l'ensemble est souhaitable, ils ne sont pas tous d'accord sur où exactement cette croissance devrait se produire.

Les municipalités semblent en général être d'accord sur le fait que la politique du développement résidentiel devrait tenir compte des choix de mode de vie. En même temps, de nombreux commentaires soumis au Comité exprimaient qu'il ne fallait pas permettre que l'emplacement de cette nouvelle construction entre en conflit avec les ressources environnementales régionales, telles que les eaux souterraines ou les pratiques agricoles. D'autres ont souligné que les coûts d'infrastructure nécessaire pour servir les gens qui quittent le centre devraient être comparés à l'utilisation efficace de l'infrastructure existante.

Certains ont affirmé que le développement continu, à l'extérieur de la Ville de Winnipeg et des centres d'habitation existants de la région, pourrait entraîner l'érosion de la qualité de vie des résidents ruraux en place et une demande de services plus coûteux.

Autoroute Disraeli, Winnipeg

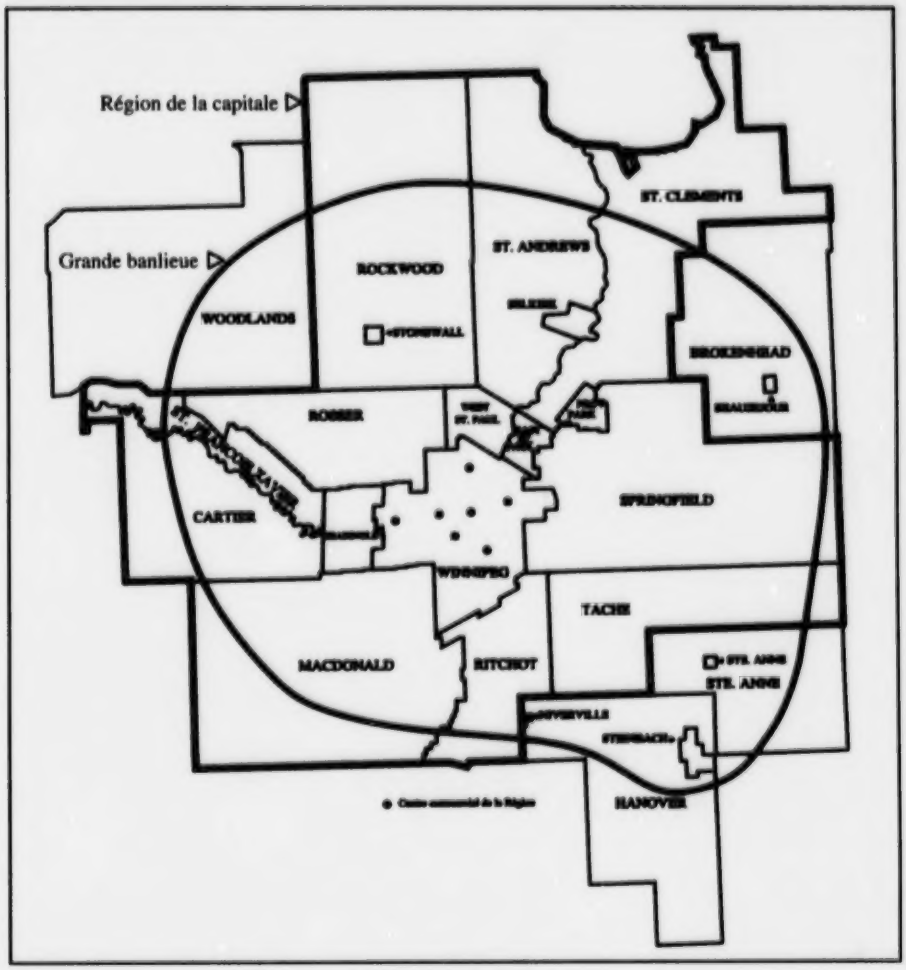


1.3.3 Les navetteurs

De nombreux habitants ont quitté le centre de Winnipeg. Beaucoup d'entre eux se sont installés en banlieue, mais certains ont déménagé dans des villages et municipalités-dortoirs à l'extérieur de Winnipeg.

La plupart de ces gens font régulièrement la navette entre leur domicile et leur lieu de travail à Winnipeg. Nous estimons que le nombre net de navetteurs entrants (après avoir soustrait le nombre de navetteurs sortants) s'élève à 21 000.

Les opinions diffèrent sur les raisons de cette migration. Certains affirment que la majorité des gens désirent vivre dans un milieu semi-rural ou avoir un plus grand terrain, tandis que d'autres déclarent que ce sont les impôts moins élevés, ainsi que les subventions provinciales, qui ont motivé leur déménagement.



1.3.3.1 Le débat sur les ressources financières des navetteurs

Le budget familial des navetteurs : Certains affirment que les impôts municipaux inférieurs rendent le déplacement attrayant d'un point de vue économique. D'autres disent que les frais du trajet contrebalancent largement les impôts moins élevés.

Où les navetteurs dépensent leur argent : Presque tous les centres commerciaux importants et les magasins à grande surface sont situés à Winnipeg. La plupart des concessionnaires d'automobiles se trouvent aussi à Winnipeg, à l'exception de Steinbach. Les événements culturels se déroulent également en grande partie à Winnipeg. On affirme que les commerces de Winnipeg profitent de la plupart de l'argent dépensé par les habitants des communautés périphériques, mais l'effet de ce phénomène net sur l'assiette fiscale est encore discutable.

Un débat stérile : La plupart des habitants soutiennent qu'ils sont fatigués de cette dispute entre voisins et veulent parler de croissance régionale saine.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

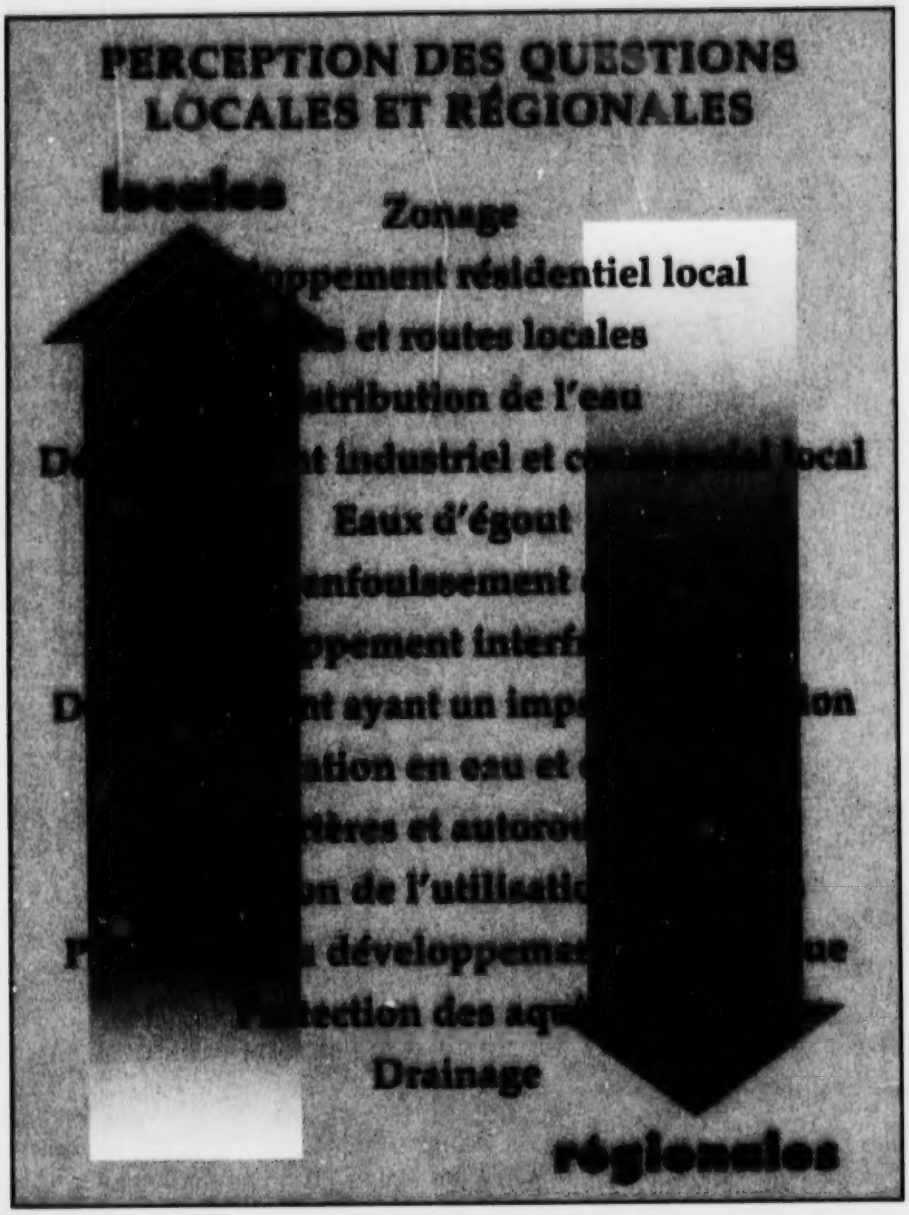
REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

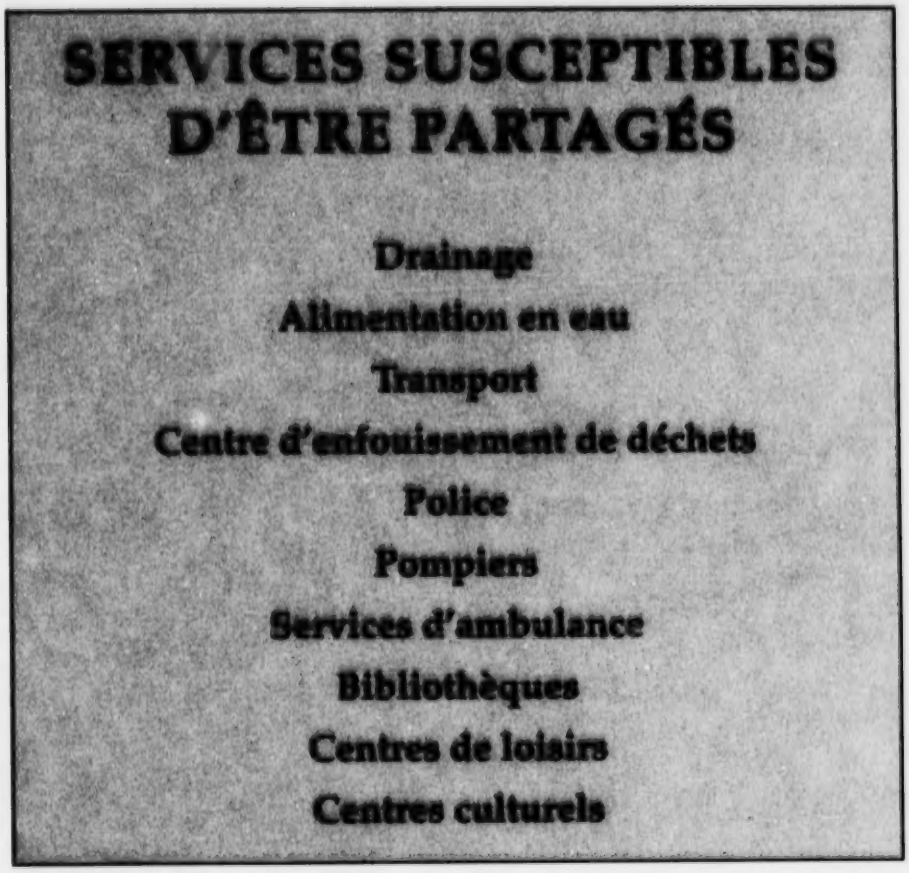
micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca



1.3.4 Planification locale et régionale

L'opinion générale semble dicter que certains projets de développement, tels que la construction de logements, devraient être planifiés à l'échelle locale et d'autres, tels que le réseau de drainage, à l'échelle régionale. Entre ces deux ordres d'idées, la question qui s'impose est la suivante : « Quel degré d'impact régional devrait provoquer une planification stratégique régionale? »



1.3.5 Partage des services

Si la demande de services dans la région connaît une hausse, il sera donc logique de partager ou d'intégrer la prestation de ces services. Toutefois, la Ville de Winnipeg, dans de nombreux cas le fournisseur logique, est perçue comme étant un fournisseur de services extrêmement chers. Il se peut également que les normes de service de Winnipeg ne soient pas applicables.

À défaut de méthodes de capitalisation du coût entier uniformes et complètes à l'échelle de la région, il sera difficile de calculer un « prix équitable » pour la prestation des services. Ce problème est perçu comme un obstacle important à l'intégration future de la prestation des services.

Winnipeg est sur le point de développer un système de budgétisation axée sur les services. S'il est adopté partout, il permettrait de déterminer le coût réel des services.

1.3.4 Planification locale et régionale

L'opinion générale semble dicter que certains projets de développement, tels que la construction de logements, devraient être planifiés à l'échelle locale et d'autres, tels que le réseau de drainage, à l'échelle régionale. Entre ces deux ordres d'idées, la question qui s'impose est la suivante : « Quel degré d'impact régional devrait provoquer une planification stratégique régionale? »

SERVICES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE PARTAGÉS

Drainage

Alimentation en eau

Transport

Centre d'enfouissement de déchets

Police

Pompiers

Services d'ambulance

Bibliothèques

Centres de loisirs

Centres culturels

1.3.5 Partage des services

Si la demande de services dans la région connaît une hausse, il sera donc logique de partager ou d'intégrer la prestation de ces services. Toutefois, la Ville de Winnipeg, dans de nombreux cas le fournisseur logique, est perçue comme étant un fournisseur de services extrêmement chers. Il se peut également que les normes de service de Winnipeg ne soient pas applicables.

À défaut de méthodes de capitalisation du coût entier uniformes et complètes à l'échelle de la région, il sera difficile de calculer un « prix équitable » pour la prestation des services. Ce problème est perçu comme un obstacle important à l'intégration future de la prestation des services.

Winnipeg est sur le point de développer un système de budgétisation axée sur les services. S'il est adopté partout, il permettrait de déterminer le coût réel des services.

OBJECTIFS RÉGIONAUX SUGGÉRÉS AU COMITÉ

Coordination des mesures de contrôle du drainage et des inondations

Garantie de l'approvisionnement en eau à long terme

Conservation des terres cultivables riches

Sécurité des centres d'enfouissement des déchets

Intégration des systèmes de transport régionaux

Établissement d'un mécanisme d'allocation des coûts et des revenus

Création d'une banque de données régionales détaillées

Répartition de l'immigration en fonction des besoins des industries

Salubrité du centre-ville de Winnipeg

Organisation d'un forum consacré aux initiatives du secteur privé et du secteur public

Établissement d'une méthode uniforme de capitalisation du coût entier

Utilisation rentable de l'infrastructure existante

Financement des services par l'intermédiaire d'une tarification des usagers

Solutions aux problèmes soulevés par la migration vers les banlieues et les cités-dortoirs

1.4 PROMOUVOIR LES OPINIONS RÉGIONALES

1.4.1 Objectifs régionaux

Nous avons dressé une liste d'objectifs régionaux possibles soumise au Comité au cours des audiences et discussions.

Par son étendue et sa diversité, la liste reflète les opinions individuelles exprimées en fonction de l'ordre du jour régional.

Il s'agit maintenant de savoir de quelle façon un organisme régional peut donner suite à ces objectifs.

JUSTIFICATION D'UN ORGANISME RÉGIONAL

S'assurer que la planification a une orientation régionale

Promouvoir une croissance saine dans la région

Promouvoir une méthode de capitalisation du coût entier complète et transparente

Réduire les coûts de prestation des services

Négocier les questions relatives à la croissance et à l'allocation des coûts et revenus

Promouvoir une prise de conscience régionale

1.4.2 La justification d'un organisme régional

Planification : Les processus de planification municipale et des districts existent, mais ils n'ont pas été axés sur les effets régionaux.

Croissance : Où se produit la croissance est une question régionale qui nécessite une discussion à l'échelle régionale.

Systèmes financiers : Aucun jugement équilibré ne peut être rendu à propos des coûts de services régionaux jusqu'à ce que toutes les contributions, y compris les subventions, soient prises en considération.

Prestation des services : Dès que tout le monde se fondera sur la même base financière, il sera possible d'établir des normes appropriées à l'égard des services et de partager ces services.

Techniques de médiation : Un forum est nécessaire pour négocier la gestion de la croissance et l'allocation des coûts et des revenus.

OBJECTIFS RÉGIONAUX SUGGÉRÉS AU COMITÉ

Coordination des mesures de contrôle du drainage et des inondations

Garantie de l'approvisionnement en eau à long terme

Conservation des terres cultivables riches

Sécurité des centres d'enfouissement des déchets

Intégration des systèmes de transport régionaux

Établissement d'un mécanisme d'allocation des coûts et des revenus

Création d'une banque de données régionales détaillées

Répartition de l'immigration en fonction des besoins des industries

Salubrité du centre-ville de Winnipeg

Organisation d'un forum consacré aux initiatives du secteur privé et du secteur public

Établissement d'une méthode uniforme de capitalisation du coût entier

Utilisation rentable de l'infrastructure existante

Financement des services par l'intermédiaire d'une tarification des usagers

Solutions aux problèmes soulevés par la migration vers les banlieues et les cités-dortoirs

1.4 PROMOUVOIR LES OPINIONS RÉGIONALES

1.4.1 Objectifs régionaux

Nous avons dressé une liste d'objectifs régionaux possibles soumise au Comité au cours des audiences et discussions.

Par son étendue et sa diversité, la liste reflète les opinions individuelles exprimées en fonction de l'ordre du jour régional.

Il s'agit maintenant de savoir de quelle façon un organisme régional peut donner suite à ces objectifs.

JUSTIFICATION D'UN ORGANISME RÉGIONAL

S'assurer que la planification a une orientation régionale

Promouvoir une croissance saine dans la région

Promouvoir une méthode de capitalisation du coût entier complète et transparente

Réduire les coûts de prestation des services

Négocier les questions relatives à la croissance et à l'allocation des coûts et revenus

Promouvoir une prise de conscience régionale

1.4.2 La justification d'un organisme régional

Planification : Les processus de planification municipale et des districts existent, mais ils n'ont pas été axés sur les effets régionaux.

Croissance : Où se produit la croissance est une question régionale qui nécessite une discussion à l'échelle régionale.

Systèmes financiers : Aucun jugement équilibré ne peut être rendu à propos des coûts de services régionaux jusqu'à ce que toutes les contributions, y compris les subventions, soient prises en considération.

Prestation des services : Dès que tout le monde se fondera sur la même base financière, il sera possible d'établir des normes appropriées à l'égard des services et de partager ces services.

Techniques de médiation : Un forum est nécessaire pour négocier la gestion de la croissance et l'allocation des coûts et des revenus.

FONCTIONS D'UN ORGANISME RÉGIONAL

Information et recherche

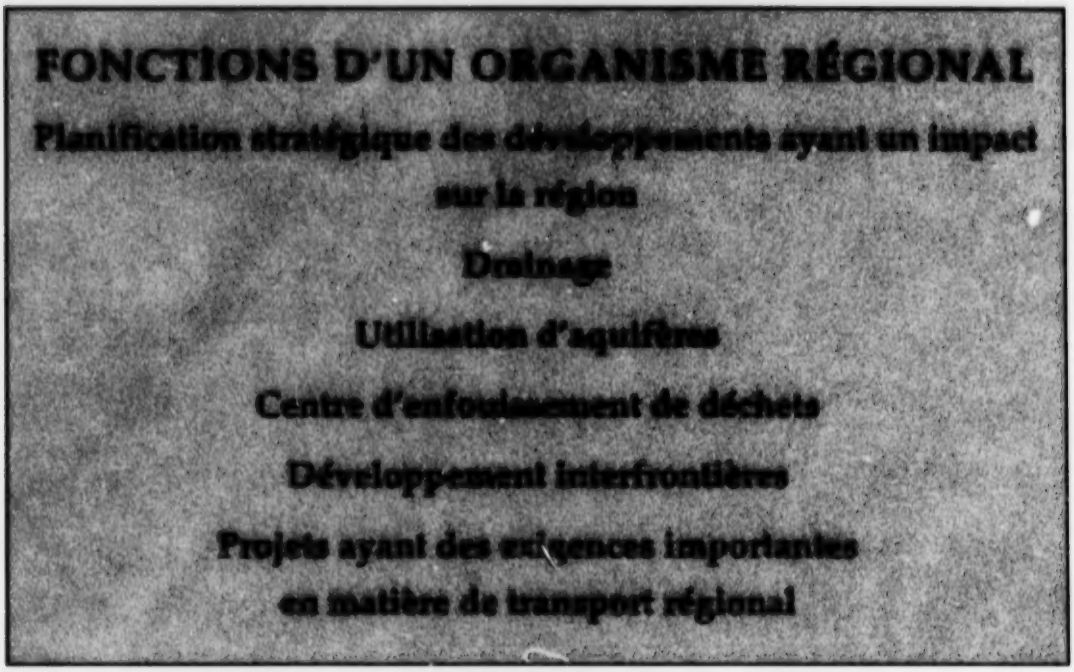
Ressource pour les gouvernements et les citoyens
Possibilités d'emploi et d'immigration dans la région
Zones de développement possible dans la région
Recherche continue sur les questions régionales
Site Web qui rendrait cette information facilement accessible à l'intérieur et à l'extérieur de la région

1.5 FONCTIONS D'UN ORGANISME RÉGIONAL

1.5.1 Information et recherche

Souvent la première question que l'on pose à propos de la région de la capitale du Manitoba est : « Qu'est-ce que c'est au juste? »

Dans le rapport provisoire, notre Comité a recueilli l'information de base sur la région : les frontières, l'utilisation des terres, les ressources, les politiques sur le développement de l'infrastructure et les données démographiques. Cependant, la communication d'informations complètes sur une base continue est une fonction logique d'un organisme régional.



1.5.2 Planification stratégique

Lorsque la politique ou les projets de développement proposés dans toute administration municipale de la région ont un effet individuel ou cumulatif considérable sur les autres administrations, la planification régionale est logique.

Il est nécessaire d'établir un processus pour mesurer l'effet régional et pour décider quand un projet mérite d'être soumis à une étude régionale.

FONCTIONS D'UN ORGANISME RÉGIONAL

Information et recherche

Ressource pour les gouvernements et les citoyens
Possibilités d'emploi et d'immigration dans la région
Zones de développement possible dans la région
Recherche continue sur les questions régionales
Site Web qui rendrait cette information facilement accessible à l'intérieur et à l'extérieur de la région

1.5 FONCTIONS D'UN ORGANISME RÉGIONAL

1.5.1 Information et recherche

Souvent la première question que l'on pose à propos de la région de la capitale du Manitoba est : « Qu'est-ce que c'est au juste? »

Dans le rapport provisoire, notre Comité a recueilli l'information de base sur la région : les frontières, l'utilisation des terres, les ressources, les politiques sur le développement de l'infrastructure et les données démographiques. Cependant, la communication d'informations complètes sur une base continue est une fonction logique d'un organisme régional.

FONCTIONS D'UN ORGANISME RÉGIONAL

Planification stratégique des développements ayant un impact sur la région

Drainage

Utilisation d'aquifères

Centre d'enfouissement de déchets

Développement interfrontières

Projets ayant des exigences importantes en matière de transport régional

1.5.2 Planification stratégique

Lorsque la politique ou les projets de développement proposés dans toute administration municipale de la région ont un effet individuel ou cumulatif considérable sur les autres administrations, la planification régionale est logique.

Il est nécessaire d'établir un processus pour mesurer l'effet régional et pour décider quand un projet mérite d'être soumis à une étude régionale.

FONCTIONS D'UN ORGANISME RÉGIONAL

Services

Promouvoir la mise en place d'un système de comptabilité axé sur les services pour déterminer le coût intégral des services

Négocier des ententes relatives à l'allocation des coûts et revenus en ce qui a trait au développement ayant un impact sur la région

Faciliter la collaboration avec les gouvernements provincial et fédéral

1.5.3 Services

Il existe de nombreux services que l'on peut fournir de façon économique à l'échelle locale.

Il existe également des services que l'on pourrait fournir plus économiquement à l'échelle régionale.

Pour faire avancer cette discussion, nous devons trouver un terrain d'entente à l'égard du coût réel des services dans chaque administration.
L'établissement de systèmes de comptabilité des prix de revient uniformes et axés sur les services serait un commencement logique.

Considérations à prendre en compte lors du développement d'une agence régionale

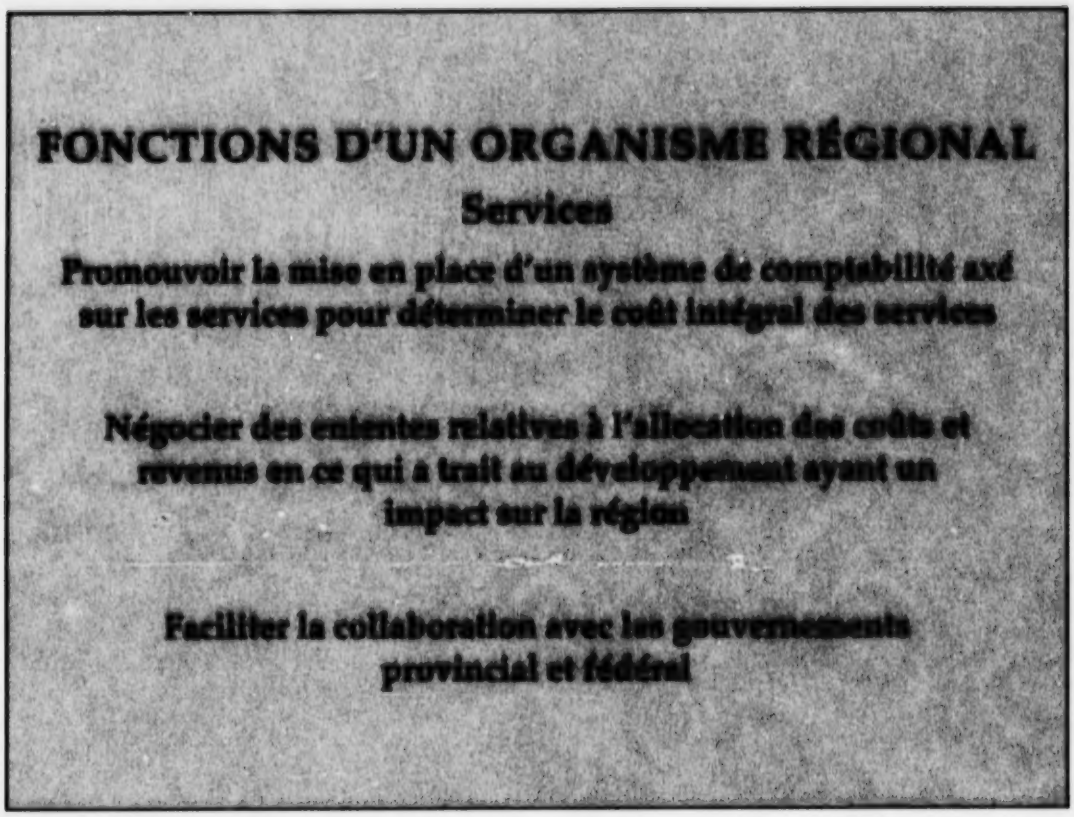
Responsabilité

Programmes et services

Ouverture

Association avec les gouvernements

Consultation publique



1.5.3 Services

Il existe de nombreux services que l'on peut fournir de façon économique à l'échelle locale.

Il existe également des services que l'on pourrait fournir plus économiquement à l'échelle régionale.

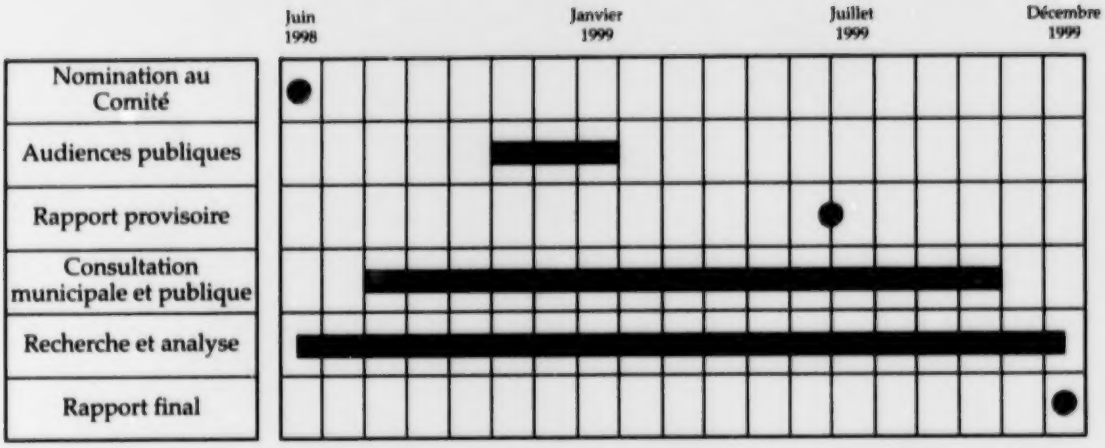
Pour faire avancer cette discussion, nous devons trouver un terrain d'entente à l'égard du coût réel des services dans chaque administration. L'établissement de systèmes de comptabilité des prix de revient uniformes et axés sur les services serait un commencement logique.

1.6 LA PROCHAINE ÉTAPE

1.6.1 Constitution d'un organisme régional

Le Comité estime que les cadres législatif, politique et méthodologique dans la région n'ont pas été tout à fait efficaces. On constate surtout le besoin de sensibiliser davantage les habitants à l'échelle régionale et d'encourager leur participation, de mettre en œuvre une planification stratégique régionale des activités qui produisent un effet sur la région entière, et de s'assurer que les coûts et les avantages découlant de la prestation des services dans la région sont mieux répartis entre les divers gouvernements, les contribuables et les résidents.

Et, comme nous l'avons proposé dans ce rapport provisoire, nous croyons qu'il faut établir un organisme régional pour aborder ces questions. Les choix sont nombreux : on peut établir un troisième niveau de gouvernement, ou instaurer une meilleure collaboration entre les gouvernements locaux actuels.



1.6.2 Programme du Comité

Le présent rapport provisoire a été conçu pour donner un aperçu des conclusions préliminaires du Comité et encourager la discussion à cet égard. Notre rapport définitif sera soumis avant la fin de l'année.

Il serait prématuré de proposer une forme d'organisme régional sans davantage de discussion. Par conséquent, le présent rapport provisoire a pour objet de faire avancer cette discussion. Nous vous invitons donc à soumettre vos commentaires au sujet des fonctions qui, selon le Comité, nécessitent une attention régionale et dans cet ordre d'idées, nous attendons de recevoir vos opinions sur la forme et la structure appropriées d'un organisme régional. Le Comité a l'intention, après la présentation de son rapport provisoire, d'organiser d'autres consultations municipales et publiques afin de pouvoir préparer ses recommandations définitives.

Partie 2

CONSTATATIONS

DE MISSION

Le mandat officiel du Conseil, tel que formulé dans le décret 300/1998, daté du 3 juin 1998, est :

> *« d'étudier **l'efficacité des cadres législatif, politique et méthodologique** qui régissent actuellement la planification et l'aménagement du territoire et la prestation des services dans les municipalités de la région de la capitale, et de faire ensuite des recommandations sur ces sujets au gouvernement, par l'entremise des ministres du Développement rural et des Affaires urbaines. »* (c'est nous qui soulignons)

Dans un document de discussion intitulé *Partenaires pour l'avenir : Travailler en collaboration pour renforcer l'économie de la région de la capitale du Manitoba*, rédigé par la province du Manitoba dans le cadre de l'étude sur la région de la capitale et publié en octobre 1998 (ci-après nommé « document de discussion »), on trouve l'énoncé de mission suivant :

> *« La mission du Comité de la région de la capitale est de consulter la population manitobaine et de formuler des recommandations en vue de créer **un environnement de travail coopératif ainsi qu'une structure de prise de décisions** qui permettront de renforcer le développement économique dans la région de la capitale. »* (c'est nous qui soulignons)

Il va de soi que le Comité cherchait et cherche essentiellement à maintenir le **cadre** juridique existant dans la région de la capitale et à la doter d'une nouvelle **structure** de travail et de prise de décisions.

Si nous avons intégré le mandat et l'énoncé de mission du Comité au début de ce rapport final, c'est parce que l'on s'attendait dans certains milieux à ce que le Comité transcende le cadre législatif et la structure en place et se prononce sur certaines questions intersectorielles complexes en cours de discussion comme le lieu le plus propice au développement et l'utilisation maximale des infrastructures de la région de la capitale. Ces décisions doivent être plutôt prises par les représentants élus de la région, dans le cadre d'une structure de prise de décisions efficace.

Dans la partie 5 de ce rapport, le Comité recommande, conformément à son mandat et à son énoncé de mission, une structure qui, à son avis, aidera les administrations municipales de la région de la capitale à s'attaquer à ces questions et à d'autres questions intersectorielles, tout en collaborant, de façon plus générale, à la mise en œuvre de la stratégie pour la région de la capitale (voir les extraits de cette stratégie dans l'annexe B, p. 91).

ON CE

Le document de discussion établissait un cadre de référence et faisait état des questions à examiner :

1. *« Se pencher sur la planification et l'aménagement des terres, les méthodes de prestation des services, le développement économique et les partenariats qui existent actuellement dans la région, afin de déterminer, en collaboration avec le Comité de la région de la capitale, les différents conseils municipaux, les districts d'aménagement et les résidents de la région, en quelle mesure ils réussissent **effectivement** à favoriser le développement ordonné et durable des municipalités de la région et, éventuellement, de trouver des solutions.*
2. *Évaluer **l'efficacité** des cadres législatif, politique, et méthodologique qui régissent actuellement la planification et le développement en matière d'aménagement du territoire dans chaque municipalité de la région dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie en matière de développement durable.*

3. *Passer en revue les méthodes actuelles de prestation des services et de prise de décisions de manière à assurer le maintien des services municipaux et à faire en sorte que les citoyens aient accès à des services adéquats dans l'ensemble de la région, et ce, de la façon* ***la plus rentable possible****. Il faudrait aussi proposer d'autres processus ou modèles qui pourraient améliorer l'efficacité et la viabilité dans l'ensemble de la région.*

4. *Communiquer au gouvernement les résultats des consultations publiques et formuler des recommandations précises et détaillées quant à la façon d'aborder les dossiers et les préoccupations qui feront surface pendant le processus.* » (c'est nous qui soulignons)

Questions à examiner :

- ***Coopération économique*** *- Il est évident que la région de la capitale doit faire valoir clairement aux autres régions de la province, à l'Amérique du Nord et au milieu des affaires mondial tous les atouts et les débouchés qu'elle offre. Si elles désirent tirer le meilleur profit des débouchés qui s'offrent à elles tant à l'échelle nationale qu'internationale, les municipalités doivent avoir recours à des stratégies complémentaires. Il devient de plus en plus essentiel pour les municipalités de miser sur leurs forces collectives et de travailler en collaboration dans l'intérêt de la région.*

- ***Planification et développement intégrés en matière d'aménagement des terres*** *– Les différentes municipalités coordonnent l'utilisation et l'aménagement des terres dans le cadre d'une vaste infrastructure de lois et de politiques provinciales. Cette infrastructure doit permettre aux municipalités de la région de la capitale qui sont touchées par les plans d'aménagement de municipalités avoisinantes d'avoir leur mot à dire à ce sujet.* ***Il faut mettre en place des mécanismes efficaces afin d'obtenir le niveau de coordination requis pour tenir compte de l'opinion des municipalités lorsqu'il s'agit d'évaluer les conséquences pour la région de mesures prises à l'échelle locale.***

- ***Prestation des services*** *- Les administrations locales ont la tâche de fournir tout un éventail de services essentiels à la santé, à la sécurité et au confort de la population. Il peut s'agir de divers services municipaux comme l'approvisionnement en eau, la construction et l'entretien des routes, la gestion des déchets, l'évacuation des eaux, les loisirs et les services d'urgence. Les décisions qui concernent la prestation et le maintien de ces services municipaux ne tiennent souvent pas compte de la perspective locale. Il existe un besoin d'élaborer un modèle qui permette d'assurer que les services sont offerts de la façon la plus rentable et viable possible.*

- ***Partenariats*** *– Les intérêts communs des différentes municipalités de la région de la capitale en ce qui concerne, entre autres, les services, les décisions portant sur l'utilisation des terres, et le développement économique, font ressortir le besoin d'atteindre le niveau de collaboration et d'intégration requis pour réussir efficacement à répondre à la demande toujours croissante de services dans un environnement où les ressources se font rares.*

- ***Techniques de médiation*** *– Il serait souhaitable de formuler des recommandations visant à trouver une méthode pour résoudre ou soumettre à la médiation les conflits qui surgissent entre les différentes municipalités.* (c'est nous qui soulignons)

Le dénominateur commun entre le mandat du Conseil formulé dans le décret et le cadre de référence est l'intention d'examiner la capacité du cadre législatif, politique et méthodologique existant à favoriser le développement durable de façon ordonnée et la prestation des services de façon rentable. C'est l'objet de la présente partie.

CADRE EXISTANT

Dans notre rapport provisoire, nous avons conclu que le cadre existant n'était pas entièrement efficace (section 1.6.1, p. 37). Bien des citoyens et des organismes ont rapporté au Comité des défaillances dans le fonctionnement du cadre législatif, politique et méthodologique régissant la région de la capitale.

2.3.1 Protection insuffisante des ressources régionales

(Partie 1 du rapport provisoire, sections 1.2.3 à 1.2.4.4)

La région de la capitale dispose de ressources naturelles exceptionnelles, y compris des terres arables de qualité supérieure, un aquifère couvrant la majeure partie de la région et produisant une excellente eau potable, des espaces verts et des marécages, ainsi que deux rivières importantes qu'on utilise aux fins d'approvisionnement en eau, d'élimination des eaux usées et de loisirs.

Puisque ces ressources s'étendent sur une bonne partie de la région, il est normal que les résidents s'inquiètent de l'absence d'une structure régionale efficace qui leur garantirait une exploitation efficace et durable sans déprédation de l'environnement, tout en les protégeant contre le développement sauvage, la pollution et d'autres formes de gaspillage.

C'est le cas notamment des municipalités dont la priorité numéro un est de conserver leurs terres arables et qui ont l'intention de collaborer avec leurs voisins pour que l'expansion domiciliaire se fasse dans les quartiers résidentiels existants.

L'eau vient en tête de la liste des priorités, aussi bien l'eau destinée à la consommation que l'eau excédentaire utilisée à des fins de drainage.

L'aquifère régional est une ressource précieuse mais fragile. La pollution la menace à court terme, en particulier celle provenant des sites d'enfouissement mal construits. Le ministère provincial chargé de la conservation a une proposition établie de longue date visant à assurer la rétention des déchets solides et des effluents, qui pourrait être prise en compte dans l'ordre du jour régional.

À plus long terme, l'augmentation prévue de la pression imposée sur l'aquifère et, si les scientifiques ont raison, la diminution du taux de réapprovisionnement en eau due au changement climatique, laissent croire que la gestion régionale de l'approvisionnement en eau, de façon coordonnée avec la gestion de l'approvisionnement en eau importée du lac Shoal par la Ville de Winnipeg, devrait aussi faire partie de l'ordre du jour régional.

Le drainage a toujours été une question intersectorielle litigieuse et la création des districts de drainage existants représente un pas vers la coordination et la gestion du drainage régional.

Bien qu'il n'en était pas question dans notre rapport provisoire, la protection de la qualité de l'air a des chances de devenir une source de préoccupation importante au cours du prochain siècle, ce qui nécessitera une coopération régionale.

2.3.2 Utilisation inefficace de l'infrastructure régionale

(Partie 1 du rapport provisoire, sections 1.3.2 à 1.3.3.1)

À l'instar de la plupart des régions urbaines, l'expansion domiciliaire dans la région de la capitale a tendance à se faire à la limite des zones urbaines bâties. Avec le temps, bon nombre de résidents ont quitté les plus vieux quartiers résidentiels des centres urbains au profit de la banlieue ou de lieux situés hors des limites urbaines.

Depuis quelque temps, cette migration vers l'extérieur du centre coïncide avec une période de croissance démographique relativement modeste. La migration de résidents régionaux vers certains quartiers urbains du centre qui vient contrebalancer cette tendance ne suffit pas à maintenir la vitalité de ces quartiers ou à favoriser leur reconstruction de façon significative.

La croissance modeste de la population régionale et la migration nette vers l'extérieur au détriment des plus vieux centres urbains se perçoivent sur le plan physique et socio-économique de la région. La concentration de pauvreté observée dans certains quartiers urbains du centre est soit la conséquence, soit un des facteurs contributifs de cette forme d'expansion domiciliaire. On observe aussi une concentration des nouveaux investissements dans l'infrastructure des banlieues et des municipalités avoisinantes, qui se traduit parfois par une sous-utilisation de l'infrastructure urbaine du centre.

Une étude au cas par cas révèle la diversité des facteurs expliquant ce mouvement de la population vers l'extérieur. Il peut s'agir notamment du désir de retrouver ses racines rurales ou ethniques, du besoin de vivre en toute tranquillité dans un milieu semi-rural ou d'avoir un plus grand terrain, ou encore de la décision économique d'obtenir toute la gamme de services urbains ou quasi-urbains offerts à l'extérieur des limites urbaines tout en bénéficiant d'un taux d'impôt foncier moins élevé (et peut-être subventionné).

Dans notre deuxième ronde de consultations publiques, l'institut de développement urbain s'est prononcé sur cette question complexe en fournissant les explications suivantes : paradoxalement, le ralentissement de la demande favorise le développement à l'extérieur du périmètre de Winnipeg, parce que la demande nécessaire au soutien de tout projet domiciliaire à l'intérieur des limites de la ville, avec ses coûts initiaux plus élevés qui doivent tenir compte de la réfection des rues et des bassins de retenue, n'est tout simplement pas là. L'expansion domiciliaire a donc tendance à favoriser les projets de développement existants à l'extérieur du périmètre, où les coûts initiaux sont minimes.

Beaucoup sont d'avis que la migration vers l'extérieur découle d'un choix légitime, que c'est une affaire purement personnelle. D'autres la qualifient péjorativement « d'étalement urbain ». Du point de vue du Comité, aucune de ces positions n'est irréfutable ni vraiment constructive.

Le concept de développement durable ne va pas nécessairement de pair avec l'adoption sans contrainte du mode de vie de son choix. Il faut à tout le moins chercher à éviter ou à minimiser les effets négatifs de son choix sur l'environnement. Par exemple, le développement durable ne peut englober des projets qui réduiraient inutilement notre inventaire de terres arables, qui diminueraient la quantité ou la qualité de l'eau potable de notre aquifère ou qui porteraient irrémédiablement atteinte à nos espaces verts et à nos habitats marécageux. Mais la réglementation des préférences personnelles n'est pas pour demain. Il serait tout aussi futile d'interdire aux Winnipegois de déménager à Saskatoon que de les empêcher de déménager à Stonewall.

La notion « d'étalement urbain » est utilisée pour définir une expansion à faible densité ou une expansion anarchique de nos zones urbaines aux dépens de notre milieu naturel et de nos terres agricoles, et au détriment de l'efficacité des services. Depuis peu, ce terme est aussi utilisé pour décrire l'expansion domiciliaire dans la région de la capitale à l'extérieur de la Ville de Winnipeg. Tout en partageant les craintes à l'égard des schèmes d'expansion régionale anarchiques, le Comité ne peut prêter foi à ces interprétations sans connaître au préalable les circonstances propres à la région de la capitale. Si c'est l'expansion à faible densité du centre vers la périphérie qui est au cœur du problème, pratiquement toutes les expansions domiciliaires de l'après-guerre maintenant à l'intérieur des limites de Winnipeg pourraient être considérées comme des étalements urbains. Sauf qu'on ne saurait toujours pas bien quelles sont les incidences de cette expansion sur le cadre régional existant et à venir.

Si c'est l'expansion domiciliaire à l'extérieur des limites de Winnipeg qui est en cause, il ne faudrait pas oublier qu'en 1996 (le dernier recensement remonte à 1996), seulement 12,5 % de la population régionale vivait à l'extérieur de la Ville, un pourcentage beaucoup moins élevé que dans d'autres régions urbaines. De ce nombre (12,5 %), environ 40 % (soit plus ou moins 34 000 personnes) vivaient à Selkirk, Stonewall et dans d'autres centres établis, où la possibilité d'une croissance soutenue est reconnue par les administrations métropolitaine et municipales depuis plus de 30 ans.

En 1996, seulement 7,5 % de la population régionale (environ 54 000 personnes) vivait dans des habitations rurales (ce qui comprend les bâtiments de ferme). Une partie de ces bâtiments non agricoles pourrait être considérée comme faisant partie d'une expansion anarchique du point de vue régional et même être qualifiée « d'étalement urbain », dans la mesure où cette expansion ne privilégie pas une utilisation efficace de l'infrastructure urbaine existante. Mais on ne dispose d'aucune structure régionale en mesure de limiter les conséquences associées à ce schème de développement ou de se pencher sur les divers facteurs qui, apparemment, continuent de favoriser ce genre de schème.

Nous ne sommes pas les seuls à constater cette faille. En décembre 1998, l'Ontario a rédigé un projet de loi visant la création de la Commission des services du grand Toronto, qui aura entre autres le pouvoir d'adopter, par décret, des stratégies pour les municipalités du GT relativement à l'établissement d'une infrastructure et à son utilisation optimale, et une stratégie pour les régions rurales du GT qui souligne l'importance qu'accorde le GT aux questions rurales et agricoles.[1]

Nous ne sommes pas arrivés à la conclusion que l'expansion en dehors du périmètre de Winnipeg et que l'utilisation inefficace de l'infrastructure qui s'ensuit ont pris des proportions dramatiques. Nous avons toutefois l'impression d'assister à un problème naissant qui nécessite une attention régionale.

2.3.3 Obstacles au partage des services

(Partie 1 du rapport provisoire, section 1.3.5)

Sur le plan des services entrant dans le mandat du Comité, on nous a rapporté que le cadre régissant le partage des services dans les zones limitrophes des municipalités n'était pas efficace. Dans certains cas, même le partage des services dans une même rue (l'approvisionnement en eau dans un cas en particulier) a été difficile à négocier.

Outre l'absence d'un cadre de négociation, deux autres obstacles au partage des services ont été soulevés. Premièrement, les municipalités qui fournissent des services ont souvent l'impression de favoriser, dans les municipalités qui les reçoivent, l'établissement d'une base d'imposition dont elles ne peuvent bénéficier. D'autant plus que cette base d'imposition pourrait être réorientée vers des lieux mieux desservis relevant des municipalités exportatrices de services, vu l'absence d'entente sur le partage des services. Deuxièmement, étant donné l'absence dans la région d'une budgétisation commune fondée sur les services et d'une méthode du coût de revient complet, on ne s'entend pas sur le coût de base à partir duquel on pourrait lancer les négociations.

[1] Projet de loi visant à créer la Commission des services du grand Toronto et la Régie des transports en commun du grand Toronto, et à modifier la Loi sur la régie des transports en commun, par. 22(2), Province de l'Ontario, 1998.

2.3.4 Absence d'une structure de discussion et de médiation

(Partie 1 du rapport provisoire, section 1.4.2)

Il n'existe pas de structure efficace permettant aux administrations municipales de la région d'aborder les questions régionales. Le Comité de la région de la capitale, qui est formé de représentants municipaux et de ministres provinciaux, a comblé ce besoin dans une certaine mesure, mais semble avoir fait sa part pour favoriser la discussion entre les municipalités. La création, au cours de la dernière année, d'un organisme régional formé de maires et de préfets et ce, malgré l'absence d'un cadre législatif accommodant, met en relief le besoin de se doter d'une structure favorisant la discussion entre les municipalités, et, en toute logique, la médiation à l'égard des questions intersectorielles.

2.3.5 Méthodes comptables incomplètes

(Partie 1 du rapport provisoire, sections 1.3.5 et 1.4.2)

L'absence d'un système de communication de l'information financière commun décourage non seulement le partage des services de manière efficace, mais elle nous empêche aussi de connaître le coût total de la prestation des services et de procéder à une comparaison valable des taux d'impôt fonciers dans la région. Les allégations à l'effet que les taux d'imposition moins élevés dans certaines municipalités sont dus à une aide gouvernementale non comptabilisée plutôt qu'à une gestion municipale efficace ne peuvent être aisément prouvées ou démenties. Quant aux affirmations selon lesquelles les taux d'imposition moins élevés sont associés à une diminution de la qualité du service, elles ne peuvent être évaluées sans comptabilisation des coûts de revient de ce service.

Les méthodes comptables inadéquates et parfois même incompatibles qui existent dans la région nuisent au bon déroulement des discussions entre voisins.

2.3.6 Information et recherche inadéquates

(Partie 1 du rapport provisoire, section 1.5.1)

Bien que des plans d'aménagement municipaux ou de district ainsi que des règlements de zonage existent à la grandeur de la région de la capitale, leur étude et leurs modifications se fondent en général sur les circonstances propres à chaque lieu ou sur les mises à jour périodiques de la politique requises par la législation provinciale. La collecte de données et la recherche s'y rapportant reçoivent peu d'attention, tant à l'échelle municipale que provinciale, peut-être en raison des contraintes financières. Les autorités locales chargées de la planification urbaine, y compris la Ville de Winnipeg, font peu d'effort pour maintenir à jour les différentes études de fond, les bases de données afférentes et les analyses des tendances qui sont pourtant jugées essentielles à toute politique en matière de développement qui se respecte. Dans la mesure où c'est le gouvernement provincial qui compile les données relatives à la démographie, à l'utilisation du sol, au transport et aux tendances socio-économiques, l'analyse est limitée et il est rare qu'elle se rapporte à l'ensemble de la région de la capitale.

Ce manque d'information régionale et de recherche a contraint le Comité à faire une évaluation en profondeur des sujets de préoccupation portés à son attention. Par exemple, bien qu'il ait été souvent question d'emploi régional et de répartition géographique des immeubles résidentiels dans les mémoires présentés au Comité, les données du recensement fédéral de 1996 concernant les déplacements du lieu de résidence dans la région n'avaient pas été évaluées à l'échelle municipale ou provinciale et il a fallu les commander de Statistique Canada. Si la situation n'est pas corrigée, pareil manquement nuira aux efforts visant à promouvoir la collaboration régionale.

2.3.7 Commercialisation régionale non coordonnée

(Partie 1 du rapport provisoire, section 1.5.1)

Les faiblesses constatées sur le plan de l'information régionale et les limites qu'elles imposent aux perspectives et à la pensée régionales touchent particulièrement la commercialisation et la promotion du développement économique régional. On nous a rapporté que l'absence de cadre régional en matière de recherche, d'information et de commercialisation nous faisait perdre des immigrants et des entreprises au profit d'autres régions comme celles de Toronto, Calgary et Vancouver. La responsabilité du développement économique relève de différents organismes. Certains sont des organismes locaux, d'autres reçoivent une aide financière provinciale ou fédérale. Mais aucun n'est investi du mandat précis de promouvoir les intérêts et les objectifs de la région de la capitale.

Pour corriger cette lacune, le Comité a fourni une série d'orthophotocartes pouvant servir à la création d'un site Web haut de gamme interactif. L'élaboration d'outils d'information et de commercialisation du genre, la promotion de l'immigration afin de combler les ouvertures de postes et les présentations concertées auprès des grandes entreprises sont davantage du ressort d'une association régionale.

Dans notre deuxième ronde de consultations publiques, nous avons appris que la chambre de commerce du Manitoba continue d'encourager les chambres de commerce et les sociétés de développement économique à coordonner leurs efforts de commercialisation. Au sein de la région de la capitale, il serait logique de confier cette tâche à une association régionale formée d'administrations municipales.

2.3.8 Partage limité des coûts et des recettes

(Partie 1 du rapport provisoire, section 1.5.3)

Bon nombre soutiennent que les coûts liés à la prestation des services devraient être épongés par les utilisateurs et que les revenus liés au développement devraient revenir aux parties qui l'ont appuyé ou financé. Malheureusement, les services et les activités d'envergure régionale ne tiennent pas plus compte des limites municipales que les bassins hydrographiques ou l'aquifère.

Il ne fait aucun doute que les résidents des autres municipalités peuvent tirer avantage des programmes et des services financés par les contribuables d'une municipalité donnée. Dans les cas les plus simples, des frais d'utilisation peuvent être imposés pour contrer les iniquités que cette situation occasionne (on l'a déjà fait avec succès). Dans les cas plus complexes, des ententes de partage des recettes fiscales ou une aide financière des autres ordres de gouvernement peuvent s'avérer des moyens plus efficaces d'uniformiser les règles du jeu. Comme exemples historiques de financement par les autres ordres de gouvernement citons l'électrification rurale et le développement de notre réseau routier provincial, dont le niveau minimum de service convenu ne pouvait être financé exclusivement par les utilisateurs et nécessitait un soutien d'autres sources.

Le Manitoba ne dispose actuellement d'aucune structure régionale chargée d'aborder ces questions et d'adopter des résolutions à cet égard, ni de moyen efficace d'assurer une allocation équitable des coûts et des revenus s'y rapportant. Malgré cela, certaines municipalités manitobaines situées à l'extérieur de la région de la capitale ont conclu des ententes de partage des recettes fiscales qui leur permettent aussi d'exporter des services (voir partie 3, p. 49).

2.3.9 Absence de planification régionale

(Partie 1 du rapport provisoire, sections 1.3.4 et 1.5.2)

Le Comité a examiné, entre autres questions, l'intégration de la planification et du développement en matière d'aménagement du territoire. Chacune des municipalités de la région est soumise aux plans d'aménagement municipaux ou de district ainsi qu'aux contrôles de l'utilisation du sol s'y rapportant. Chacune prête aussi une certaine attention aux questions ayant une envergure régionale aux yeux du Comité. Il est permis de croire que cela fournit le cadre qu'il faut pour la planification et la réglementation à l'échelle régionale. Cependant, les efforts individuels des municipalités et des districts d'aménagement en vue de résoudre les questions de nature régionale ne peuvent en soi fournir une perspective régionale à l'égard de ces questions. De plus, dans la mesure où la Province exerce une certaine influence sur le contenu des plans d'aménagement municipaux ou de district (p. ex. rôle des Politiques provinciales d'occupation des sols dans le processus de planification à l'extérieur de la Ville de Winnipeg et examen des plans proposés par le ministère ou la Commission municipale), ces plans n'ont pas toujours reflété une perspective régionale.

Aux yeux du Comité, la planification régionale souhaitée ne se limite pas à la planification de l'aménagement des terres. Elle englobe aussi la planification liée au développement économique et à la prestation des services. Il n'en demeure pas moins, de l'avis de ceux qui ont présenté des mémoires au Comité, que c'est à l'échelle locale qu'on est le mieux habilité à aborder bien des aspects de la question (p. ex. le zonage et le contrôle de l'utilisation du sol s'y rapportant).

Ainsi, le Comité constate que l'on reconnaît de plus en plus que les projets de planification régionale devraient être **stratégiques** et axés sur les questions perçues comme d'envergure régionale. Tout plan « régional » qui en découlerait serait ni une compilation des plans d'aménagement municipaux ou de district existants, qui sont déjà assez détaillés, ni un plan de rechange. Il pourrait s'agir tout simplement d'une série de directives concertées aux fins d'évaluation et d'interprétation des politiques visant une municipalité ou un district. Ces directives pourraient dépasser le cadre des politiques d'occupation des sols conventionnelles et s'appliquer aussi au développement économique et à la prestation des services. Cependant, l'accent serait mis sur les politiques ou les mesures susceptibles d'avoir des effets significatifs à l'extérieur des limites de la municipalité ou du district d'aménagement concerné. Pour que les directives aient leur raison d'être et puissent s'appliquer, on devrait s'entendre sur les effets régionaux escomptés et la forme de surveillance constante privilégiée.

Certains mémoires présentés au Comité souhaitaient une intervention du gouvernement provincial pour assurer la transition du niveau local au niveau régional. D'autres trouvaient que pareille intervention menacerait l'autonomie locale. Pour le Comité, les risques auxquels nous exposent les faiblesses du cadre régional existant ne sont pas sérieux au point de nécessiter une intervention provinciale directe. Il serait plus avantageux que la Province assume son leadership en permettant aux municipalités et aux résidents de la région de se doter d'une vision régionale que tous partagent et en les appuyant dans leurs efforts.

Les exemples qui précèdent viennent étoffer la conclusion du Comité à l'effet que le cadre législatif, politique et méthodologique existant n'est pas entièrement efficace. Dans bien des cas, il n'y a tout simplement pas de structure « régionale » en place. Dans notre rapport provisoire, nous trouvions que cela justifiait la mise sur pied de ce qu'on appelait un organisme régional (partie 1 du rapport provisoire, section 1.4.2).

Avant de formuler ses recommandations concernant la structure qui conviendrait à cet organisme régional (ou association régionale comme certaines administrations municipales préfèrent l'appeler), le Comité examinera en détail le cadre législatif, politique et méthodologique existant au Manitoba (partie 3 de ce rapport), puis verra ce qu'on peut tirer des législations régionales adoptées ailleurs (partie 4 de ce rapport).

Partie 3

CADRE EXISTANT AU MANITOBA

3.1.1 Introduction au cadre législatif, politique et méthodologique

Les textes législatifs suivants ont été pris en compte :

La *Loi sur les municipalités*, C.P.L.M. M225

La *Loi sur la ville de Winnipeg*, L.M. 1989-90, c. 10

Le Plan de la Ville de Winnipeg… « Vision 2010 », Ville de Winnipeg, règlement n° 5915/92

L'avant-projet du *Plan de la Ville de Winnipeg… « Vision 2020 »*

La *Loi sur l'aménagement du territoire*, C.P.L.M. P80

Le *Règlement sur les politiques provinciales d'occupation des sols*, Règlement du Manitoba 184/94

La *Loi sur la Régie des services publics*, C.P.L.M. P280

La *Loi sur les corporations*, C.P.L.M. C225

Nous avons également pris en considération d'autres textes législatifs qui touchent indirectement l'aménagement et la mise en valeur du territoire, de même que la prestation de services :

La *Loi sur la protection des voies publiques*, C.C.S.M. H50

Le règlement sur la *Commission d'aménagement interministérielle*, nommée par le décret en conseil 1123/90 pris en application de l'article 7 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, et dont le pouvoir de révision et de recommandation est du ressort de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, de la *Loi sur l'environnement* et de la *Loi sur le développement durable*.

La *Loi sur l'environnement*, Règlement du Manitoba 164/88 (Règlement sur les diverses catégories d'exploitations).

Ce qui ressort de la présente partie de notre rapport, c'est que la Ville de Winnipeg a été constituée et est régie par la *Loi sur la ville de Winnipeg*, tandis que les autres municipalités de la région de la capitale ont été constituées et sont régies par la *Loi sur les municipalités*. Il n'est donc pas étonnant que cette divergence ait donné lieu à l'existence de « deux solitudes juridiques », qui a fait en sorte que les pouvoirs et les obligations de la Ville de Winnipeg au chapitre de l'aménagement et des services sont devenus incompatibles avec ceux des autres municipalités.

Il sera question de ces incompatibilités dans la présente partie. Étant donné leur capacité de nuire à la coopération régionale au cours du siècle prochain, des mesures pour les contrer s'imposent et nous en parlons dans la partie 5 de notre rapport.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

3.1.2 Aménagement et mise en valeur du territoire

3.1.2.1 Coordination de l'aménagement régional

Tel que mentionné dans l'encadré ci-contre, la *Loi sur l'aménagement du territoire* prévoit une obligation pour les municipalités, sauf la ville de Winnipeg, de faire part aux municipalités adjacentes de la tenue d'audiences publiques portant sur des plans d'aménagement, et définit à l'égard de ces plans « des méthodes pour assurer une coordination efficace de l'utilisation et de la mise en valeur maximale des biens-fonds et des autres ressources des municipalités [...] qui sont adjacent[e]s ». Cet extrait constitue l'essence même de l'aménagement régional.

Depuis 1996, la Ville de Winnipeg n'est plus tenue de consulter les municipalités adjacentes visées par le *Plan de la Ville de Winnipeg*, mais tel qu'il est mentionné dans l'encadré, le *Plan de la Ville de Winnipeg... vision 2010* admet que « [d]e nombreuses questions de développement sont pluridisciplinaires en ce sens qu'elles impliquent plus d'une seule juridiction », et que **« la Ville [de Winnipeg] et les municipalités adjacentes doivent désormais développer un nouveau mode de coexistance (sic) qui donne à toutes et chacune l'occasion de faire face aux questions d'intérêt commun »** et qu'il faut que **« la Province du Manitoba compose les éléments d'un forum de discussion »** (voir l'encadré ci-contre). Une fois de plus, dans un tout autre contexte et d'une façon plus marquée, il est question de l'amorce d'une coordination de l'aménagement régional.

Dans la partie 5, nous expliquons comment concilier ces deux types d'intervention.

3.1.2.2 Politique sur l'aménagement

Une autre incompatibilité existe entre la Ville de Winnipeg et les autres administrations municipales dans les *politiques provinciales d'occupation des sols* qui sont sensées les guider.

La *Loi sur l'aménagement du territoire*, qui ne régit pas la Ville de Winnipeg, prévoit la promulgation du *Règlement sur les politiques provinciales d'occupation des sols* [alinéa 6(2)a)]. Un ensemble de politiques ont été promulguées par règlement (R.M. 184/94), qui mentionne que ces politiques « servent de guide aux administrations provinciales et locales qui

Coordination de l'aménagement avec les municipalités adjacentes

Loi sur l'aménagement du territoire :

Le sous-alinéa 28(2)b)(iii) prévoit qu'après la première lecture de l'arrêté portant sur le plan directeur, un avis public doit être donné aux municipalités adjacentes à l'effet qu'une audience publique sera tenue. En vertu de l'alinéa 24(1)b), les conseils peuvent préparer un plan directeur ayant pour objet « de favoriser l'optimisation des conditions économiques, sociales, écologiques et matérielles dans la **région** en question (c'est nous qui soulignons) ». Conformément à l'alinéa 25(1)f), le plan directeur a entre autres pour objectif de « définir les méthodes pour assurer une coordination efficace de l'utilisation et de la mise en valeur maximale des biens-fonds et des autres ressources des municipalités [...] qui sont adjacent[e]s ».

Loi sur la Ville de Winnipeg

En 1996, l'Assemblée législative du Manitoba a abrogé le paragraphe 579(1) de la *Loi*, qui prévoyait que le Comité exécutif de politique générale devait tenter de consulter, avec toute municipalité adjacente, le Comité ou conseil considéré qui serait touché par l'arrêté portant sur le *Plan de la Ville de Winnipeg*, et de présenter son rapport au Conseil.

Cependant, dans le *Plan de la Ville de Winnipeg... vision 2010* (règlement 5915/92), il y a un article intitulé « La région de Winnipeg » dans lequel la Ville de Winnipeg admet que « [d]e nombreuses questions de développement sont pluridisciplinaires en ce sens qu'elles impliquent plus d'une seule juridiction » et suggère que pour répondre à ce besoin, « la Ville [de Winnipeg] et les municipalités adjacentes doivent désormais développer un nouveau mode de coexistance (sic) qui donne à toutes et chacune l'occasion de faire face aux questions d'intérêt commun. » (p. 86)

Le *Plan de la Ville de Winnipeg* élabore la ligne d'action suivante, qui a pour objet de favoriser la coopération :

« La Ville va demander au gouvernement du Manitoba de préparer, appliquer et périodiquement revoir, en consultation avec la Ville de Winnipeg et les municipalités adjacentes, une Stratégie de région de la capitale (...) » (clause 5A-45);

« La Ville demandera que la Province du Manitoba compose les éléments d'un forum de discussion (...) » (clause 5A-46);

Aussi, le *Plan* amène favorablement la Ville à consulter les municipalités adjacentes en ce qui concerne l'intégration de ses Plans d'aménagement à ceux des municipalités adjacentes.

L'avant-projet du Plan de la ville de Winnipeg... « vision 2020 », qui remplacera, quand il sera adopté, le *Plan de la Ville de Winnipeg... vision 2010*, se réfère à des politiques régionales dont les détails diffèrent tout en maintenant l'engagement actuel de la Ville à l'égard des consultations régionales.

entreprennent ou qui étudient des plans d'occupation des sols », et « qu'elles s'appliquent à tous les biens-fonds situés au Manitoba, à l'exception des biens-fonds de la ville de Winnipeg ».

En vertu du paragraphe 576(2) de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, la Ville a l'obligation formelle de prendre en considération une liste des problèmes à l'égard de l'aménagement. À partir de cette liste, elle doit établir ses propres politiques qui figureront dans le *Plan de la Ville de Winnipeg*.

La situation se complique lorsque certaines politiques du *Règlement sur les politiques provinciales d'occupation des sols* se chevauchent en ce qui a trait aux utilisations « de type urbain » qui, selon le règlement, « doivent se faire dans les centres urbains existants », parce qu'il « ne faudrait pas encourager les mises en valeur qui ont pour effet d'altérer ou d'affaiblir les centres-villes existants en raison des investissements publics importants qui ont été faits dans l'infrastructure de la plupart de ces centres-villes » (voir l'encadré).

Il serait difficile d'exprimer autrement la nécessité d'une coordination de l'aménagement régional ayant pour objet de favoriser l'optimisation de l'infrastructure. L'objectif sera d'offrir aux représentants élus de la région de la capitale une structure législative régionale efficace leur permettant de suivre cette directive.

3.1.2.3 Zones spéciales d'aménagement

Des recommandations ont été faites au Comité à l'égard de l'utilisation d'une « zone spéciale d'aménagement » (zone établie en vertu de l'article 10 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*) à des fins de promotion de l'aménagement dans la région de la capitale. Cependant, le Comité a été avisé à l'effet que l'inclusion de la Ville de Winnipeg à une zone spéciale d'aménagement soulevait des doutes, étant donné l'absence d'autorisation expresse de la Loi allant dans ce sens.

Cela dit, le Comité est quand même d'avis que les dispositions relatives aux zones spéciales d'aménagement prévoient une forme d'intervention provinciale dans l'aménagement régional qui s'appliquerait avantageusement, en dernier recours, en cas d'échecs répétés des efforts de coopération régionale ou de menace imminente au développement durable de la région.

Règlement sur les politiques provinciales d'occupation des sols n° 1

Il faut encourager le déroulement sûr et efficace des mises en valeur de manière à améliorer les centres urbains.

B. Application

Centres urbains

5. (les activités résidentielles) devraient (...) se faire de façon générale loin de ce qui suit :
   (a) les régions exposées aux inondations;
   (e) les terres agricoles à fort rendement;
7. les nouvelles mises en valeur ne devraient pas entraîner des coûts inattendus ou excessifs pour le public;
9. en général, les occupations de type urbain (...) doivent se faire dans les centres urbains existants, sauf indication contraire de la présente politique;
12. il ne faudrait pas encourager les mises en valeur qui ont pour effet d'altérer ou d'affaiblir les centres-villes existants en raison des investissements publics importants qui ont été faits dans l'infrastructure de la plupart de ces centres-villes;

Régions rurales :

16. certaines mises en valeur de type urbain peuvent également se faire, en raison de leur nature, dans des régions rurales si elles ne peuvent être convenablement adaptées dans un centre urbain (...);
17. les mises en valeur d'ensembles résidentiels ruraux (grands lots) (...) conviennent aux régions rurales et devraient être encouragées à la condition :
   (a) qu'elles soient planifiées de façon à ne pas faire obstacle à l'expansion régulière des centres urbains et à ne pas nécessiter de services d'aqueduc et d'égout de ceux-ci;
   (b) qu'elles complètent les centres urbains existants et qu'elles ne mènent pas à la création de nouveaux centres urbains concurrentiels. (...) De plus, la densité et le numéro des lots devraient être suffisamment bas pour que leur mise en valeur ne nécessite pas d'autres services de type urbain.

Les dispositions relatives à la zone spéciale d'aménagement prévoient aussi la suspension de la politique d'aménagement municipal ou de district ainsi que des contrôles de l'utilisation du sol, d'ici leur remplacement par une politique régionale et des contrôles correspondants. L'aménagement du territoire régional est sans

3.1.2 Aménagement et mise en valeur du territoire

3.1.2.1 Coordination de l'aménagement régional

Tel que mentionné dans l'encadré ci-contre, la *Loi sur l'aménagement du territoire* prévoit une obligation pour les municipalités, sauf la ville de Winnipeg, de faire part aux municipalités adjacentes de la tenue d'audiences publiques portant sur des plans d'aménagement, et définit à l'égard de ces plans « des méthodes pour assurer une coordination efficace de l'utilisation et de la mise en valeur maximale des biens-fonds et des autres ressources des municipalités [...] qui sont adjacent[e]s ». Cet extrait constitue l'essence même de l'aménagement régional.

Depuis 1996, la Ville de Winnipeg n'est plus tenue de consulter les municipalités adjacentes visées par le *Plan de la Ville de Winnipeg*, mais tel qu'il est mentionné dans l'encadré, le *Plan de la Ville de Winnipeg... vision 2010* admet que « [d]e nombreuses questions de développement sont pluridisciplinaires en ce sens qu'elles impliquent plus d'une seule juridiction », et que **« la Ville [de Winnipeg] et les municipalités adjacentes doivent désormais développer un nouveau mode de coexistance (sic) qui donne à toutes et chacune l'occasion de faire face aux questions d'intérêt commun »** et qu'il faut que **« la Province du Manitoba compose les éléments d'un forum de discussion »** (voir l'encadré ci-contre). Une fois de plus, dans un tout autre contexte et d'une façon plus marquée, il est question de l'amorce d'une coordination de l'aménagement régional.

Dans la partie 5, nous expliquons comment concilier ces deux types d'intervention.

3.1.2.2 Politique sur l'aménagement

Une autre incompatibilité existe entre la Ville de Winnipeg et les autres administrations municipales dans les *politiques provinciales d'occupation des sols* qui sont sensées les guider.

La *Loi sur l'aménagement du territoire*, qui ne régit pas la Ville de Winnipeg, prévoit la promulgation du *Règlement sur les politiques provinciales d'occupation des sols* [alinéa 6(2)a)]. Un ensemble de politiques ont été promulguées par règlement (R.M. 184/94), qui mentionne que ces politiques « servent de guide aux administrations provinciales et locales qui

Coordination de l'aménagement avec les municipalités adjacentes

Loi sur l'aménagement du territoire :

Le sous-alinéa 28(2)b)(iii) prévoit qu'après la première lecture de l'arrêté portant sur le plan directeur, un avis public doit être donné aux municipalités adjacentes à l'effet qu'une audience publique sera tenue. En vertu de l'alinéa 24(1)b), les conseils peuvent préparer un plan directeur ayant pour objet « de favoriser l'optimisation des conditions économiques, sociales, écologiques et matérielles dans la **région** en question (c'est nous qui soulignons) ». Conformément à l'alinéa 25(1)f), le plan directeur a entre autres pour objectif de « définir les méthodes pour assurer une coordination efficace de l'utilisation et de la mise en valeur maximale des biens-fonds et des autres ressources des municipalités [...] qui sont adjacent[e]s ».

Loi sur la Ville de Winnipeg

En 1996, l'Assemblée législative du Manitoba a abrogé le paragraphe 579(1) de la *Loi*, qui prévoyait que le Comité exécutif de politique générale devait tenter de consulter, avec toute municipalité adjacente, le Comité ou conseil considéré qui serait touché par l'arrêté portant sur le *Plan de la Ville de Winnipeg*, et de présenter son rapport au Conseil.

Cependant, dans le *Plan de la Ville de Winnipeg... vision 2010* (règlement 5915/92), il y a un article intitulé « La région de Winnipeg » dans lequel la Ville de Winnipeg admet que « [d]e nombreuses questions de développement sont pluridisciplinaires en ce sens qu'elles impliquent plus d'une seule juridiction » et suggère que pour répondre à ce besoin, « la Ville [de Winnipeg] et les municipalités adjacentes doivent désormais développer un nouveau mode de coexistance (sic) qui donne à toutes et chacune l'occasion de faire face aux questions d'intérêt commun. » (p. 86)

Le *Plan de la Ville de Winnipeg* élabore la ligne d'action suivante, qui a pour objet de favoriser la coopération :

« La Ville va demander au gouvernement du Manitoba de préparer, appliquer et périodiquement revoir, en consultation avec la Ville de Winnipeg et les municipalités adjacentes, une Stratégie de région de la capitale (...) » (clause 5A-45);

« La Ville demandera que la Province du Manitoba compose les éléments d'un forum de discussion (...) » (clause 5A-46);

Aussi, le *Plan* amène favorablement la Ville à consulter les municipalités adjacentes en ce qui concerne l'intégration de ses Plans d'aménagement à ceux des municipalités adjacentes.

L'avant-projet du Plan de la ville de Winnipeg... « vision 2020 », qui remplacera, quand il sera adopté, le *Plan de la Ville de Winnipeg... vision 2010*, se réfère à des politiques régionales dont les détails diffèrent tout en maintenant l'engagement actuel de la Ville à l'égard des consultations régionales.

entreprennent ou qui étudient des plans d'occupation des sols », et « qu'elles s'appliquent à tous les biens-fonds situés au Manitoba, à l'exception des biens-fonds de la ville de Winnipeg ».

En vertu du paragraphe 576(2) de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, la Ville a l'obligation formelle de prendre en considération une liste des problèmes à l'égard de l'aménagement. À partir de cette liste, elle doit établir ses propres politiques qui figureront dans le *Plan de la Ville de Winnipeg*.

La situation se complique lorsque certaines politiques du *Règlement sur les politiques provinciales d'occupation des sols* se chevauchent en ce qui a trait aux utilisations « de type urbain » qui, selon le règlement, « doivent se faire dans les centres urbains existants », parce qu'il « ne faudrait pas encourager les mises en valeur qui ont pour effet d'altérer ou d'affaiblir les centres-villes existants en raison des investissements publics importants qui ont été faits dans l'infrastructure de la plupart de ces centres-villes » (voir l'encadré).

Il serait difficile d'exprimer autrement la nécessité d'une coordination de l'aménagement régional ayant pour objet de favoriser l'optimisation de l'infrastructure. L'objectif sera d'offrir aux représentants élus de la région de la capitale une structure législative régionale efficace leur permettant de suivre cette directive.

3.1.2.3 Zones spéciales d'aménagement

Des recommandations ont été faites au Comité à l'égard de l'utilisation d'une « zone spéciale d'aménagement » (zone établie en vertu de l'article 10 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*) à des fins de promotion de l'aménagement dans la région de la capitale. Cependant, le Comité a été avisé à l'effet que l'inclusion de la Ville de Winnipeg à une zone spéciale d'aménagement soulevait des doutes, étant donné l'absence d'autorisation expresse de la Loi allant dans ce sens.

Cela dit, le Comité est quand même d'avis que les dispositions relatives aux zones spéciales d'aménagement prévoient une forme d'intervention provinciale dans l'aménagement régional qui s'appliquerait avantageusement, en dernier recours, en cas d'échecs répétés des efforts de coopération régionale ou de menace imminente au développement durable de la région.

Règlement sur les politiques provinciales d'occupation des sols n° 1

Il faut encourager le déroulement sûr et efficace des mises en valeur de manière à améliorer les centres urbains.

B. Application

Centres urbains

5. (les activités résidentielles) devraient (...) se faire de façon générale loin de ce qui suit :
   (a) les régions exposées aux inondations;
   (e) les terres agricoles à fort rendement;
7. les nouvelles mises en valeur ne devraient pas entraîner des coûts inattendus ou excessifs pour le public;
9. en général, les occupations de type urbain (...) doivent se faire dans les centres urbains existants, sauf indication contraire de la présente politique;
12. il ne faudrait pas encourager les mises en valeur qui ont pour effet d'altérer ou d'affaiblir les centres-villes existants en raison des investissements publics importants qui ont été faits dans l'infrastructure de la plupart de ces centres-villes;

Régions rurales :

16. certaines mises en valeur de type urbain peuvent également se faire, en raison de leur nature, dans des régions rurales si elles ne peuvent être convenablement adaptées dans un centre urbain (...);
17. les mises en valeur d'ensembles résidentiels ruraux (grands lots) (...) conviennent aux régions rurales et devraient être encouragées à la condition :
   (a) qu'elles soient planifiées de façon à ne pas faire obstacle à l'expansion régulière des centres urbains et à ne pas nécessiter de services d'aqueduc et d'égout de ceux-ci;
   (b) qu'elles complètent les centres urbains existants et qu'elles ne mènent pas à la création de nouveaux centres urbains concurrentiels. (...) De plus, la densité et le numéro des lots devraient être suffisamment bas pour que leur mise en valeur ne nécessite pas d'autres services de type urbain.

Les dispositions relatives à la zone spéciale d'aménagement prévoient aussi la suspension de la politique d'aménagement municipal ou de district ainsi que des contrôles de l'utilisation du sol, d'ici leur remplacement par une politique régionale et des contrôles correspondants. L'aménagement du territoire régional est sans

conteste d'une importance capitale, particulièrement dans le contexte de planification stratégique mentionné dans notre rapport provisoire (partie 1 du rapport provisoire, section 1.5.2), mais il gagnerait à être institué dans un contexte de coopération. Les circonstances actuelles amènent le Comité à croire que la région serait mieux desservie par la création d'une structure ou d'un cadre régional plus efficace que par l'imposition d'un plan régional.

3.1.3 Prestation de services

3.1.3.1 Partage des services

La *Loi sur les municipalités* et la *Loi sur la Ville de Winnipeg* ne s'entendent pas non plus sur le partage des services.

La *Loi sur les municipalités* accorde à une municipalité le droit d'exercer ses pouvoirs, dont la prestation de services, sur d'autres municipalités, mais la définition de « municipalité » donnée dans la Loi ne s'applique pas à la Ville de Winnipeg.

Cependant, la *Loi sur la Ville de Winnipeg* [paragraphe 406(1)] accorde le pouvoir à la Ville de Winnipeg et à « toute autre municipalité » de conclure une entente prévoyant « l'exécution de travaux relevant des pouvoirs de l'une ou de l'autre » (voir l'encadré, ci-contre).

Le Comité a été informé qu'il est probable que les dispositions de la *Loi sur la Ville de Winnipeg* accordent aux municipalités le pouvoir de partager des services avec la Ville de Winnipeg, bien que ce pouvoir ait été suspendu dans la *Loi sur les municipalités*. Il faudrait s'assurer toutefois de la position en droit à cet égard.

Loi sur les municipalités

paragraphe 250(2)

« [...] la municipalité peut, à des fins municipales, [...] au sujet de tout acte qu'elle a le pouvoir d'accomplir sur son territoire, conclure des accords avec [...] »

(vi) « une autre municipalité située au Manitoba ou dans une autre province ».

Le paragraphe 1(1) définit la « municipalité » comme une municipalité maintenue ou constituée en vertu de la présente loi.

Article 260 :

« La municipalité qui assure la fourniture d'un service ou d'une autre chose sur son propre territoire peut le fournir dans ou à une autre municipalité [...] [l]a municipalité qui fournit le service ou la chose peut fixer les conditions de fourniture du service ou de la chose, y compris les droits ou les autres frais à payer [...] ».

La Loi sur la Ville de Winnipeg

Paragraphe 406(1)

« La Ville et toute autre municipalité ont le pouvoir de conclure une entente prévoyant l'exécution de travaux relevant des pouvoirs de l'une ou de l'autre, la répartition du coût des travaux et le délai et le mode de leur paiement. Chaque municipalité partie à l'entente peut prendre des arrêtés portant sur l'émission et la vente de débentures pour couvrir sa part du coût et pour répartir et prélever cette part ou une fraction de celle-ci sur tous les biens réels imposables situés dans la municipalité ou sur les biens réels situés à l'intérieur de ses limites et bénéficiant des travaux, comme s'il s'agissait d'une amélioration locale effectuée entièrement dans cette municipalité. »

Article 408

« La Ville peut, par arrêté, accorder de l'aide à une autre municipalité pour l'amélioration d'une rue, d'un pont, d'un fossé, d'un tuyau d'écoulement ou d'un égout situé à l'extérieur de la Ville, notamment pour les ouvrir, les construire, les entretenir, les élargir, les hausser ou les baisser. »

3.1.3.2 Services de tarification

En vertu de l'article 548 de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, la Ville de Winnipeg a le pouvoir de fixer, nonobstant l'article 82 de la *Loi sur la Régie des services publics*, tout tarif que le conseil municipal peut juger utile de fixer pour des services :

« [L'objet de la disposition est de permettre à] la Ville d'imposer un taux ou un loyer dans le but et comme moyen de garantir des revenus aux fins générales de la Ville et non de fournir aux citoyens les services au prix coûtant. »

Conformément à la *Loi sur la Régie des services publics*, toutes les autres municipalités doivent adopter la tarification des services publics approuvée par la Régie des services publics et qui, en vertu de l'article 85, sont tenues de :

« tenir les comptes y afférents [aux services publics] *de la façon prescrite par la Régie pour la comptabilité de services publics similaires et déposer au bureau de la Régie les rapports que cette dernière exige. »*

En établissant ces tarifs, la Régie des services publics a le souci de s'assurer qu'ils reposent sur une méthode du recouvrement des coûts, laissant une certaine flexibilité aux réserves. Ces réserves modestes, que les services municipaux doivent garder aux fins de réparation ou de remplacement non prévu de l'infrastructure, s'élèvent à un montant inférieur au coût de remplacement à long terme des immobilisations associé au renouvellement de l'infrastructure. Il est interdit aux services municipaux, autres que ceux qui sont dirigés par la Ville de Winnipeg, de transférer des réserves dans des comptes de résultats généraux.

Ici encore, on dénote une incompatibilité des objectifs législatifs qui nuit à la coopération liée à la prestation régionale de services, et qui fait ressortir le besoin de coordonner les dispositions à l'intérieur d'un cadre législatif régional.

La *Loi sur les corporations*, partie XXI, corporations de développement local

- **Le paragraphe 262(3) et l'article 263 réfèrent tous deux à la constitution de corporations de développement local au sein d'une municipalité ou d'une « région » définie.**
- **En vertu du paragraphe 262(2), le dépôt de ces statuts de constitution à la Direction des corporations ne peut être accepté sans le consentement préalable du ministre.**
- **Les statuts doivent mentionner que la corporation se limite à stimuler le développement social et économique d'une municipalité ou d'une autre région de la province.**
- **La limite est fixée à une seule corporation par municipalité ou région.**

3.1.4 Développement économique

En vertu de la *Loi sur les corporations*, il est possible, avec le consentement du ministre responsable, de constituer des corporations de développement local ayant pour objectif de stimuler le développement économique et social d'une municipalité ou d'une autre région de la province (partie XXI, voir l'encadré ci-contre).

La formation *ad hoc* d'organismes régionaux comme le Pelly Trail Industrial Development Committee témoigne de la nécessité d'accroître le rendement de la structure organisationnelle. En 1997, les conseils du village de Binscarth, de la Ville de Russell et des municipalités rurales de Russell, Shellmouth-Boulton et Silver Creek, ont mis sur pied le comité précité constitué de dirigeants non élus, provenant de la collectivité et de l'entreprise. Les services d'un agent de développement ont été retenus afin de servir tous les membres de la région. Le comité étudie actuellement la possibilité de tirer profit du développement commercial dans la région en partageant les produits de la nouvelle assiette fiscale.

L'absence d'un cadre législatif efficace ayant incité ces entrepreneurs à créer de toutes pièces leur nouvel organisme met de l'avant la nécessité de créer une législation moderne et flexible, qui permettra à des organismes régionaux comme celui-ci de s'unir et de décider de la structure organisationnelle à adopter pour le développement de leur région.

Bien qu'il soit clair pour les municipalités de la région de la capitale que la promotion du développement économique de la région constitue une initiative de taille, il n'en demeure pas moins qu'elle se manifeste surtout par le chevauchement des efforts déployés à cet égard. Chaque municipalité dispose d'au moins un organisme pouvant offrir un ou plusieurs services de soutien aux nouveaux emplois et à l'activité économique. À l'égard de ces services, les trois ordres de gouvernement ont respectivement créé et financé, à différents moments, la Société d'aide au développement des corporations, la Société d'aménagement régional et les corporations de développement local.

À l'heure actuelle, au moins huit organismes différents reçoivent une aide financière des gouvernements provincial et fédéral afin de promouvoir le développement dans une partie ou l'autre de la région de la capitale. Les visées géographiques de certains de ces organismes touchent directement la région de la capitale, sans nécessairement respecter les limites de la région telles que définies actuellement. Dans d'autres cas, les visées géographiques sont ailleurs et ne touchent qu'accidentellement une portion de la région de la capitale. Aucun organisme n'a reçu le mandat officiel de promouvoir le développement économique de la région de la capitale.

conteste d'une importance capitale, particulièrement dans le contexte de planification stratégique mentionné dans notre rapport provisoire (partie 1 du rapport provisoire, section 1.5.2), mais il gagnerait à être institué dans un contexte de coopération. Les circonstances actuelles amènent le Comité à croire que la région serait mieux desservie par la création d'une structure ou d'un cadre régional plus efficace que par l'imposition d'un plan régional.

3.1.3 Prestation de services

3.1.3.1 Partage des services

La *Loi sur les municipalités* et la *Loi sur la Ville de Winnipeg* ne s'entendent pas non plus sur le partage des services.

La *Loi sur les municipalités* accorde à une municipalité le droit d'exercer ses pouvoirs, dont la prestation de services, sur d'autres municipalités, mais la définition de « municipalité » donnée dans la Loi ne s'applique pas à la Ville de Winnipeg.

Cependant, la *Loi sur la Ville de Winnipeg* [paragraphe 406(1)] accorde le pouvoir à la Ville de Winnipeg et à « toute autre municipalité » de conclure une entente prévoyant « l'exécution de travaux relevant des pouvoirs de l'une ou de l'autre » (voir l'encadré, ci-contre).

Le Comité a été informé qu'il est probable que les dispositions de la *Loi sur la Ville de Winnipeg* accordent aux municipalités le pouvoir de partager des services avec la Ville de Winnipeg, bien que ce pouvoir ait été suspendu dans la *Loi sur les municipalités*. Il faudrait s'assurer toutefois de la position en droit à cet égard.

Loi sur les municipalités

paragraphe 250(2)

« [...] la municipalité peut, à des fins municipales, [...] au sujet de tout acte qu'elle a le pouvoir d'accomplir sur son territoire, conclure des accords avec [...] »

(vi) « une autre municipalité située au Manitoba ou dans une autre province ».

Le paragraphe 1(1) définit la « municipalité » comme une municipalité maintenue ou constituée en vertu de la présente loi.

Article 260 :

« La municipalité qui assure la fourniture d'un service ou d'une autre chose sur son propre territoire peut le fournir dans ou à une autre municipalité [...] [l]a municipalité qui fournit le service ou la chose peut fixer les conditions de fourniture du service ou de la chose, y compris les droits ou les autres frais à payer [...] ».

La Loi sur la Ville de Winnipeg

Paragraphe 406(1)

« La Ville et toute autre municipalité ont le pouvoir de conclure une entente prévoyant l'exécution de travaux relevant des pouvoirs de l'une ou de l'autre, la répartition du coût des travaux et le délai et le mode de leur paiement. Chaque municipalité partie à l'entente peut prendre des arrêtés portant sur l'émission et la vente de débentures pour couvrir sa part du coût et pour répartir et prélever cette part ou une fraction de celle-ci sur tous les biens réels imposables situés dans la municipalité ou sur les biens réels situés à l'intérieur de ses limites et bénéficiant des travaux, comme s'il s'agissait d'une amélioration locale effectuée entièrement dans cette municipalité. »

Article 408

« La Ville peut, par arrêté, accorder de l'aide à une autre municipalité pour l'amélioration d'une rue, d'un pont, d'un fossé, d'un tuyau d'écoulement ou d'un égout situé à l'extérieur de la Ville, notamment pour les ouvrir, les construire, les entretenir, les élargir, les hausser ou les baisser. »

3.1.3.2 Services de tarification

En vertu de l'article 548 de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, la Ville de Winnipeg a le pouvoir de fixer, nonobstant l'article 82 de la *Loi sur la Régie des services publics*, tout tarif que le conseil municipal peut juger utile de fixer pour des services :

« [L'objet de la disposition est de permettre à] la Ville d'imposer un taux ou un loyer dans le but et comme moyen de garantir des revenus aux fins générales de la Ville et non de fournir aux citoyens les services au prix coûtant. »

Conformément à la *Loi sur la Régie des services publics*, toutes les autres municipalités doivent adopter la tarification des services publics approuvée par la Régie des services publics et qui, en vertu de l'article 85, sont tenues de :

« tenir les comptes y afférents [aux services publics] *de la façon prescrite par la Régie pour la comptabilité de services publics similaires et déposer au bureau de la Régie les rapports que cette dernière exige. »*

En établissant ces tarifs, la Régie des services publics a le souci de s'assurer qu'ils reposent sur une méthode du recouvrement des coûts, laissant une certaine flexibilité aux réserves. Ces réserves modestes, que les services municipaux doivent garder aux fins de réparation ou de remplacement non prévu de l'infrastructure, s'élèvent à un montant inférieur au coût de remplacement à long terme des immobilisations associé au renouvellement de l'infrastructure. Il est interdit aux services municipaux, autres que ceux qui sont dirigés par la Ville de Winnipeg, de transférer des réserves dans des comptes de résultats généraux.

La *Loi sur les corporations*, partie XXI, corporations de développement local

- **Le paragraphe 262(3) et l'article 263 réfèrent tous deux à la constitution de corporations de développement local au sein d'une municipalité ou d'une « région » définie.**
- **En vertu du paragraphe 262(2), le dépôt de ces statuts de constitution à la Direction des corporations ne peut être accepté sans le consentement préalable du ministre.**
- **Les statuts doivent mentionner que la corporation se limite à stimuler le développement social et économique d'une municipalité ou d'une autre région de la province.**
- **La limite est fixée à une seule corporation par municipalité ou région.**

Ici encore, on dénote une incompatibilité des objectifs législatifs qui nuit à la coopération liée à la prestation régionale de services, et qui fait ressortir le besoin de coordonner les dispositions à l'intérieur d'un cadre législatif régional.

3.1.4 Développement économique

En vertu de la *Loi sur les corporations*, il est possible, avec le consentement du ministre responsable, de constituer des corporations de développement local ayant pour objectif de stimuler le développement économique et social d'une municipalité ou d'une autre région de la province (partie XXI, voir l'encadré ci-contre).

La formation *ad hoc* d'organismes régionaux comme le Pelly Trail Industrial Development Committee témoigne de la nécessité d'accroître le rendement de la structure organisationnelle. En 1997, les conseils du village de Binscarth, de la Ville de Russell et des municipalités rurales de Russell, Shellmouth-Boulton et Silver Creek, ont mis sur pied le comité précité constitué de dirigeants non élus, provenant de la collectivité et de l'entreprise. Les services d'un agent de développement ont été retenus afin de servir tous les membres de la région. Le comité étudie actuellement la possibilité de tirer profit du développement commercial dans la région en partageant les produits de la nouvelle assiette fiscale.

L'absence d'un cadre législatif efficace ayant incité ces entrepreneurs à créer de toutes pièces leur nouvel organisme met de l'avant la nécessité de créer une législation moderne et flexible, qui permettra à des organismes régionaux comme celui-ci de s'unir et de décider de la structure organisationnelle à adopter pour le développement de leur région.

Bien qu'il soit clair pour les municipalités de la région de la capitale que la promotion du développement économique de la région constitue une initiative de taille, il n'en demeure pas moins qu'elle se manifeste surtout par le chevauchement des efforts déployés à cet égard. Chaque municipalité dispose d'au moins un organisme pouvant offrir un ou plusieurs services de soutien aux nouveaux emplois et à l'activité économique. À l'égard de ces services, les trois ordres de gouvernement ont respectivement créé et financé, à différents moments, la Société d'aide au développement des corporations, la Société d'aménagement régional et les corporations de développement local.

À l'heure actuelle, au moins huit organismes différents reçoivent une aide financière des gouvernements provincial et fédéral afin de promouvoir le développement dans une partie ou l'autre de la région de la capitale. Les visées géographiques de certains de ces organismes touchent directement la région de la capitale, sans nécessairement respecter les limites de la région telles que définies actuellement. Dans d'autres cas, les visées géographiques sont ailleurs et ne touchent qu'accidentellement une portion de la région de la capitale. Aucun organisme n'a reçu le mandat officiel de promouvoir le développement économique de la région de la capitale.

3.1.5. Politique et gestion provinciales

L'absence d'une perspective régionale officielle à l'égard de la promotion du développement économique de la région de la capitale se voit dans la participation des ministères du gouvernement provincial à la gestion et à la prestation de services et de programmes à l'intérieur de la région. Dans la mesure où un grand nombre de ministères disposent d'une structure régionale, la plupart des régions ont tendance à s'opposer à la Ville de Winnipeg, au lieu de mettre en évidence la position stratégique qu'occupe la Ville de Winnipeg au sein de la région et l'importance des relations qu'elle entretient avec les municipalités adjacentes. Ce qui explique pourquoi, de façon générale, les programmes et services gouvernementaux ne sont pas conçus, offerts, pris en compte ou évalués dans une perspective régionale.

Le manque d'intérêt de l'administration provinciale envers la région de la capitale constitue, pour le Comité, un facteur déterminant expliquant pourquoi les municipalités régionales et leurs habitants ont de la difficulté à faire partager leur vision à l'égard de la région et de son avenir. Cette attitude a donné lieu à ce qu'on appelle une « vision périphérique » et est responsable du fossé qui sépare la Ville de Winnipeg des autres municipalités de la région.

Par le passé, les différences les plus notables observées dans les relations administratives des ministères provinciaux avec les municipalités de la région de la capitale découlaient du partage des responsabilités entre le ministère du Développement rural (responsable des relations avec les municipalités qui se trouvent à l'extérieur des limites de la Ville de Winnipeg) et le ministère des Affaires urbaines (responsable avant tout des relations avec la Ville de Winnipeg). Ces différences sont dues au fait que la Ville de Winnipeg est assujettie à une législation distincte (la *Loi sur la Ville de Winnipeg*) et que les dispositions législatives régissant le soutien et les paiements de transfert accordés par la Province à la Ville et aux autres municipalités de la région varient. Le Comité de la région de la capitale, qui a comme objectif de favoriser le dialogue entre le gouvernement provincial et les administrations municipales de la région, ne peut remplacer les avantages qu'on pourrait retirer de l'adoption d'une politique provinciale cohérente à l'égard des questions d'envergure régionale. Si l'on se fie aux commentaires formulés au Comité dans le cadre de ses délibérations, force est de constater que le Comité a trop souvent servi de tribune faisant ressortir les divergences d'opinions, au détriment de l'émergence d'une pensée régionale.

Le projet de fusion des deux ministères provinciaux en un seul ministère des Affaires intergouvernementales, qui relèverait d'un seul ministre, devrait favoriser le dialogue entre la Province et la région. Cependant, il est peu probable que les avantages associés à un tel dialogue se concrétisent, à moins que le nouveau ministère issu de la fusion ne prévoie explicitement privilégier le dossier régional.

Bien qu'il soit moins évident, le manque d'intérêt de la part des autres ministères provinciaux envers le dossier régional a également nuit à l'émergence d'une pensée régionale. Cette constatation touche les programmes ministériels qui assurent le financement des municipalités de la région ou les transferts financiers en leur faveur (p. ex. création et entretien d'une route provinciale et d'un ouvrage de drainage), ainsi que la recherche et les analyses statistiques effectuées par la Province (p. ex. projections démographiques et analyses de tendances à partir des données fournies par Santé Manitoba). La responsabilité comptable des programmes entrant dans la première catégorie n'est pas encore subdivisée de façon à permettre l'analyse intra-régionale, ce qui nous empêche d'établir le coût réel lié à la prestation de services aux contribuables de la région. Quant aux analyses statistiques provinciales, il est rare qu'elles donnent un aperçu des circonstances et des tendances propres à la région.

3.2.1 Budgétisation des services

La Ville de Winnipeg est en train de mettre sur pied un modèle de gestion des budgets et de la prestation des services (appelé en anglais *Management Reference Model*), dont l'objectif principal est la budgétisation des services. Pour y parvenir, les ressources nécessaires à la prestation d'un service sont mentionnées puis attribuées au service concerné. Le conseil et la population pourront ainsi constater les résultats de cette affectation de ressources dans les services fournis, ce qui est en soi une excellente façon de s'acquitter de son obligation de rendre compte.

L'adoption, à l'échelle régionale, d'une politique de budgétisation des services serait tout à fait appropriée, en ceci qu'elle permettrait à toutes les municipalités de la région de comptabiliser les coûts afférents aux services de la même façon, de sorte que les négociations concernant le partage des services dans l'avenir pourraient s'amorcer en se fondant sur des règles du jeu équitables.

3.2.2 Méthode du coût de revient complet

La méthode du coût de revient complet représente l'autre volet de la budgétisation des services. Une répartition plus complète des coûts et des revenus liés aux services par les municipalités, y compris sous forme de subventions, entraînerait une modification des dispositions de la *Loi sur les municipalités* relatives à la communication de l'information financière. À l'heure actuelle, la communication de l'information financière par les municipalités autres que la Ville de Winnipeg est régie par une ligne directrice d'un ministère provincial, qui oblige chaque municipalité à produire un rapport financier uniforme, mais pas selon la méthode du coût de revient complet.

Par contre, en vertu de l'article 59 de la *Loi*, le vérificateur de la Ville de Winnipeg est investi du pouvoir d'examiner, de la manière qu'il estime nécessaire et selon le mandat que fixe le conseil municipal, les comptes de la Ville, des conseils et des commissions.

Les principes relatifs à la méthode du coût de revient complet sont énoncés dans le *Règlement sur les politiques provinciales d'occupation des sols* pris en application de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Parmi les recommandations concernant l'application de la politique générale, l'article 7 prévoit ceci :

« Au moment de l'examen d'une mise en valeur projetée, il faudrait utiliser la méthode de la capitalisation du coût entier de façon à comparer les profits avec tous les coûts pertinents et mesurables d'ordre financier, économique, social et environnemental, y compris les coûts directs et indirects et les coûts à court et à long terme. »

Dans les faits, ces principes n'ont pas été respectés. Même pour les questions concrètes comme le coût du cycle de vie des services et de l'infrastructure, la communication de l'information financière par les municipalités fait peu de cas des responsabilités connexes. Par exemple, l'actif lié à l'infrastructure n'est pas inscrit dans les livres comptables des municipalités. Ainsi, les contribuables ne savent pas vraiment si les budgets d'entretien et la réserve pour remplacement arrivent à neutraliser les effets de la dépréciation sur notre infrastructure vieillissante.

En 1994, la Ville de Russell et la M.R. du même nom ont conclu une entente d'annexion et de partage des recettes fiscales. La Ville voulait alors annexer une partie du territoire contigu à ses limites. Pour leur part, les entreprises de la M.R. demandaient une extension des services et du soutien au développement. La Ville et la M.R. étaient intéressées aussi à se partager les coûts des installations de loisirs. À la lumière de leurs discussions, les municipalités ont approuvé l'annexion sans objection, et les services de la Ville ont pu être étendus à l'intérieur d'une « aire de développement ». L'accord permettait à la Ville de recevoir 50 % des sommes imposées à l'intérieur de l'« aire de développement ».

3.2.1 Budgétisation des services

La Ville de Winnipeg est en train de mettre sur pied un modèle de gestion des budgets et de la prestation des services (appelé en anglais *Management Reference Model*), dont l'objectif principal est la budgétisation des services. Pour y parvenir, les ressources nécessaires à la prestation d'un service sont mentionnées puis attribuées au service concerné. Le conseil et la population pourront ainsi constater les résultats de cette affectation de ressources dans les services fournis, ce qui est en soi une excellente façon de s'acquitter de son obligation de rendre compte.

L'adoption, à l'échelle régionale, d'une politique de budgétisation des services serait tout à fait appropriée, en ceci qu'elle permettrait à toutes les municipalités de la région de comptabiliser les coûts afférents aux services de la même façon, de sorte que les négociations concernant le partage des services dans l'avenir pourraient s'amorcer en se fondant sur des règles du jeu équitables.

3.2.2 Méthode du coût de revient complet

La méthode du coût de revient complet représente l'autre volet de la budgétisation des services. Une répartition plus complète des coûts et des revenus liés aux services par les municipalités, y compris sous forme de subventions, entraînerait une modification des dispositions de la *Loi sur les municipalités* relatives à la communication de l'information financière. À l'heure actuelle, la communication de l'information financière par les municipalités autres que la Ville de Winnipeg est régie par une ligne directrice d'un ministère provincial, qui oblige chaque municipalité à produire un rapport financier uniforme, mais pas selon la méthode du coût de revient complet.

Par contre, en vertu de l'article 59 de la *Loi*, le vérificateur de la Ville de Winnipeg est investi du pouvoir d'examiner, de la manière qu'il estime nécessaire et selon le mandat que fixe le conseil municipal, les comptes de la Ville, des conseils et des commissions.

Les principes relatifs à la méthode du coût de revient complet sont énoncés dans le *Règlement sur les politiques provinciales d'occupation des sols* pris en application de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Parmi les recommandations concernant l'application de la politique générale, l'article 7 prévoit ceci :

« Au moment de l'examen d'une mise en valeur projetée, il faudrait utiliser la méthode de la capitalisation du coût entier de façon à comparer les profits avec tous les coûts pertinents et mesurables d'ordre financier, économique, social et environnemental, y compris les coûts directs et indirects et les coûts à court et à long terme. »

Dans les faits, ces principes n'ont pas été respectés. Même pour les questions concrètes comme le coût du cycle de vie des services et de l'infrastructure, la communication de l'information financière par les municipalités fait peu de cas des responsabilités connexes. Par exemple, l'actif lié à l'infrastructure n'est pas inscrit dans les livres comptables des municipalités. Ainsi, les contribuables ne savent pas vraiment si les budgets d'entretien et la réserve pour remplacement arrivent à neutraliser les effets de la dépréciation sur notre infrastructure vieillissante.

En 1994, la Ville de Russell et la M.R. du même nom ont conclu une entente d'annexion et de partage des recettes fiscales. La Ville voulait alors annexer une partie du territoire contigu à ses limites. Pour leur part, les entreprises de la M.R. demandaient une extension des services et du soutien au développement. La Ville et la M.R. étaient intéressées aussi à se partager les coûts des installations de loisirs. À la lumière de leurs discussions, les municipalités ont approuvé l'annexion sans objection, et les services de la Ville ont pu être étendus à l'intérieur d'une « aire de développement ». L'accord permettait à la Ville de recevoir 50 % des sommes imposées à l'intérieur de l'« aire de développement ».

DES COÛTS ET DES REVENUS

Le partage des recettes fiscales associées aux nouveaux projets de développement d'une région donnée commence à faire partie du paysage municipal. En 1994, la Ville de Russell et la municipalité rurale adjacente du même nom ont conclu une entente d'annexion et de partage des recettes fiscales. La Ville de Portage-la-Prairie et la municipalité rurale adjacente du même nom ont conclu une entente semblable, hâtée en partie par un nouveau projet de développement industriel (voir les encadrés ci-contre et ceux de la page suivante).

• La Ville de Portage-la-Prairie et la M.R. du même nom ont toujours eu des relations tumultueuses à propos de certains dossiers comme l'annexion du Portage la Prairie Mall par la Ville. Ces divergences compromettaient même les efforts de coopération dans des dossiers comme le développement économique régional et les décisions prises à l'égard de l'ancienne base d'aviation militaire de Southport.

Deux facteurs ont amené les municipalités à adopter les relations de coopération qui existent aujourd'hui :

1. La Can-Oat Milling est une installation de transformation de produits de l'agriculture située dans la M.R. de Portage-la-Prairie, tout juste à l'ouest de la Ville du même nom. L'installation avait besoin de services d'égout et d'aqueduc. Au lieu de présenter une demande d'annexion de l'installation à la Ville, les municipalités ont accepté de partager les recettes fiscales tirées d'un secteur précis qui s'étend autour de la Ville et dont la Can-Oat fait partie (90 % ira à la M.R. et 10 % à la Ville). Elles ont convenu également que les services d'aqueduc et d'égout de la Ville s'étendront au secteur moyennant l'imposition de frais d'utilisation et d'un montant supplémentaire destiné à une éventuelle reconstruction.

2. Au départ, la Ville et la M.R. appuyaient la création de deux corporations de développement local distinctes afin de tirer avantage du programme de prêt aux projets communautaires et d'autres initiatives du genre. Mise au fait de la création éventuelle de deux corporations et craignant les risques de concurrence qu'elle pouvait entraîner, la chambre de commerce de Portage-la-Prairie a encouragé les municipalités à ne créer qu'une seule corporation.

L'harmonie qui règne au sein des deux conseils se constate dans la couverture médiatique fort positive accordée au prolongement récent de l'entente sur le partage des services, avec des titres comme : « La Ville et la municipalité rurale font équipe » et « Coopération : la clé du succès pour les conseils » (traduction libre). (The Daily Graphic, janvier 1999, page 1)

Le besoin de se doter d'ententes de partage des recettes fiscales est manifeste. Le fait que les ententes précitées ont été conclues en prévision de la mise en œuvre imminente d'un projet de développement commercial fait toutefois ressortir l'avantage de se doter d'un cadre législatif prévoyant ce genre de choses. Les ententes en place contribueront alors à créer un milieu propice au développement commercial dans la région, où l'ensemble des municipalités se partageront le travail de promotion et les recettes fiscales s'y rapportant.

Bon nombre de mémoires présentés au Comité n'étaient pas défavorables à l'expansion domiciliaire dans la région à l'extérieur de Winnipeg, qui était généralement considérée comme une décision personnelle. Mais dans certains de ces mémoires, on craignait aussi que la décentralisation du développement commercial et industriel associée à l'expansion domiciliaire n'entraîne des querelles stériles au sujet de l'assiette fiscale. Ailleurs en Amérique du Nord, des régions ont fait du partage des recettes fiscales un moyen de gérer les effets du développement décentralisé (notamment le développement non résidentiel), et au moins une région du Manitoba est à évaluer et à examiner cette approche. Le Dr Richard Rounds, qui agissait comme expert-conseil auprès de la Pelly Trail Economic Development Corporation, a adapté des éléments d'autres modèles de façon à les inclure dans un cadre visant à promouvoir le développement économique régional. Le cadre proposé repose sur le partage, par les municipalités, des recettes fiscales tirées des nouveaux projets de développement commercial et industriel, en fonction de leur « capacité fiscale » (valeur des biens immobiliers par tête).

La disposition législative habilitante à l'égard du partage des recettes fiscales se trouve dans la *Loi sur les municipalités* :

Art. 259 ***Deux ou plusieurs municipalités peuvent conclure un accord de partage de taxes ou des subventions en tenant lieu qui leur sont ou qui doivent leur être versées.***

paragr. 259.1 ***La présente section s'applique à la Ville de Winnipeg.***

3.3 PARTAGE DES COÛTS ET DES REVENUS

Le partage des recettes fiscales associées aux nouveaux projets de développement d'une région donnée commence à faire partie du paysage municipal. En 1994, la Ville de Russell et la municipalité rurale adjacente du même nom ont conclu une entente d'annexion et de partage des recettes fiscales. La Ville de Portage-la-Prairie et la municipalité rurale adjacente du même nom ont conclu une entente semblable, hâtée en partie par un nouveau projet de développement industriel (voir les encadrés ci-contre et ceux de la page suivante).

• La Ville de Portage-la-Prairie et la M.R. du même nom ont toujours eu des relations tumultueuses à propos de certains dossiers comme l'annexion du Portage la Prairie Mall par la Ville. Ces divergences compromettaient même les efforts de coopération dans des dossiers comme le développement économique régional et les décisions prises à l'égard de l'ancienne base d'aviation militaire de Southport.

Deux facteurs ont amené les municipalités à adopter les relations de coopération qui existent aujourd'hui :

1. La Can-Oat Milling est une installation de transformation de produits de l'agriculture située dans la M.R. de Portage-la-Prairie, tout juste à l'ouest de la Ville du même nom. L'installation avait besoin de services d'égout et d'aqueduc. Au lieu de présenter une demande d'annexion de l'installation à la Ville, les municipalités ont accepté de partager les recettes fiscales tirées d'un secteur précis qui s'étend autour de la Ville et dont la Can-Oat fait partie (90 % ira à la M.R. et 10 % à la Ville). Elles ont convenu également que les services d'aqueduc et d'égout de la Ville s'étendront au secteur moyennant l'imposition de frais d'utilisation et d'un montant supplémentaire destiné à une éventuelle reconstruction.

2. Au départ, la Ville et la M.R. appuyaient la création de deux corporations de développement local distinctes afin de tirer avantage du programme de prêt aux projets communautaires et d'autres initiatives du genre. Mise au fait de la création éventuelle de deux corporations et craignant les risques de concurrence qu'elle pouvait entraîner, la chambre de commerce de Portage-la-Prairie a encouragé les municipalités à ne créer qu'une seule corporation.

L'harmonie qui règne au sein des deux conseils se constate dans la couverture médiatique fort positive accordée au prolongement récent de l'entente sur le partage des services, avec des titres comme : « La Ville et la municipalité rurale font équipe » et « Coopération : la clé du succès pour les conseils » (traduction libre). (The Daily Graphic, janvier 1999, page 1)

Le besoin de se doter d'ententes de partage des recettes fiscales est manifeste. Le fait que les ententes précitées ont été conclues en prévision de la mise en œuvre imminente d'un projet de développement commercial fait toutefois ressortir l'avantage de se doter d'un cadre législatif prévoyant ce genre de choses. Les ententes en place contribueront alors à créer un milieu propice au développement commercial dans la région, où l'ensemble des municipalités se partageront le travail de promotion et les recettes fiscales s'y rapportant.

Bon nombre de mémoires présentés au Comité n'étaient pas défavorables à l'expansion domiciliaire dans la région à l'extérieur de Winnipeg, qui était généralement considérée comme une décision personnelle. Mais dans certains de ces mémoires, on craignait aussi que la décentralisation du développement commercial et industriel associée à l'expansion domiciliaire n'entraîne des querelles stériles au sujet de l'assiette fiscale. Ailleurs en Amérique du Nord, des régions ont fait du partage des recettes fiscales un moyen de gérer les effets du développement décentralisé (notamment le développement non résidentiel), et au moins une région du Manitoba est à évaluer et à examiner cette approche. Le Dr Richard Rounds, qui agissait comme expert-conseil auprès de la Pelly Trail Economic Development Corporation, a adapté des éléments d'autres modèles de façon à les inclure dans un cadre visant à promouvoir le développement économique régional. Le cadre proposé repose sur le partage, par les municipalités, des recettes fiscales tirées des nouveaux projets de développement commercial et industriel, en fonction de leur « capacité fiscale » (valeur des biens immobiliers par tête).

La disposition législative habilitante à l'égard du partage des recettes fiscales se trouve dans la *Loi sur les municipalités* :

Art. 259 ***Deux ou plusieurs municipalités peuvent conclure un accord de partage de taxes ou des subventions en tenant lieu qui leur sont ou qui doivent leur être versées.***

paragr. 259.1 ***La présente section s'applique à la Ville de Winnipeg.***

Partie 4

CADRES RÉGIONAUX AILLEURS

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

4.1.1 Introduction

La section 4.1 cite des textes législatifs et parlent d'organismes régionaux relevant d'autres provinces et d'États américains qui pourraient servir d'exemples aux fins d'élaboration de cadres législatifs pour le Manitoba et sa région de la capitale.

Les modèles de législation proposés dans l'ouvrage intitulé *Growing Smart Guidebook*[1] pour la formation et la structure organisationnelle d'organismes régionaux sont également considérés. Ces modèles s'appuient sur de nombreux textes législatifs régionaux et proposent des dispositions clés pouvant s'appliquer à différentes régions.

4.1.2 Rôles et responsabilités

4.1.2.1 Compétence

La législation peut aussi bien investir un organisme régional des pouvoirs qui incombent aux administrations municipales qui en font partie *(voir Growing Smart Guidebook, ci-contre)*, que lui assigner des responsabilités particulières touchant l'aménagement du territoire, la prestation des services ou le développement économique *(voir Toledo, ci-contre)*.

Souvent, la législation donne aussi à un organisme régional la responsabilité de promouvoir et de faciliter les prises de décisions et la coordination des activités à l'échelle régionale. Il se peut que l'organisme régional doive, pour ce faire, maintenir une base de données pour ses membres et les organismes fédéraux et provinciaux (ou de l'État), et fournir des services de médiation multipartite à ses membres *(voir Delaware Valley Regional Planning Commission, ci-contre)*.

Growing Smart Guidebook

Un organisme régional peut « **exercer tous les pouvoirs qui sont exercés ou qui peuvent être exercés par les administrations municipales qui en font partie (...), dans la mesure où ces pouvoirs lui sont délégués** par résolution du conseil de chaque municipalité concernée ».

Growing Smart Guidebook, pp. 6-34. (traduction libre)

Toledo

Les réseaux d'entraide, la mise en commun de l'information et les projets spéciaux des organismes faisant partie du Toledo Metropolitan Area Council of Governments (TMACOG) servent à promouvoir la coopération multipartite dans des secteurs comme les services municipaux et les améliorations du milieu. L'État de l'Ohio et le gouvernement des États-Unis ont fait du TMACOG, dont les municipalités membres sont là à titre volontaire, l'organisme régional responsable de la mise en œuvre de programmes comme ceux découlant de la *Clean Water Act* de 1972, de la *Clean Air Amendments Act* de 1990 et de la *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* de 1991.

Toledo Metropolitan Area Council of Governments History (TMACOG) (www.tmacog.org/about/History/history.html: Toledo Metropolitan Area Council of Governments, 1999).

Delaware Valley Regional Planning Commission

La mission de la Delaware Valley Regional Planning Commission est de « **se doter d'une vision d'ensemble favorisant la croissance de la région** » (traduction libre). L'organisme fournit un soutien technique aux administrations membres, fait des recherches pour elles, encourage la coopération dans la région et sensibilise la population aux questions régionales.

Delaware Valley Regional Planning Commission, Our Mission (www.dvrpc.org/about/mission.htm: Delaware Valley Regional Planning Commission, 1999).

[1] "Growing Smart Legislative Guidebook," Model Statutes for Planning and the Management Change, phases I and II Interim Edition (Chicago: American Planning Association, septembre 1998), (the "Growing Smart Guidebook") p.6-1.

4.1.1 Introduction

La section 4.1 cite des textes législatifs et parlent d'organismes régionaux relevant d'autres provinces et d'États américains qui pourraient servir d'exemples aux fins d'élaboration de cadres législatifs pour le Manitoba et sa région de la capitale.

Les modèles de législation proposés dans l'ouvrage intitulé *Growing Smart Guidebook*[1] pour la formation et la structure organisationnelle d'organismes régionaux sont également considérés. Ces modèles s'appuient sur de nombreux textes législatifs régionaux et proposent des dispositions clés pouvant s'appliquer à différentes régions.

4.1.2 Rôles et responsabilités

4.1.2.1 Compétence

La législation peut aussi bien investir un organisme régional des pouvoirs qui incombent aux administrations municipales qui en font partie *(voir Growing Smart Guidebook, ci-contre)*, que lui assigner des responsabilités particulières touchant l'aménagement du territoire, la prestation des services ou le développement économique *(voir Toledo, ci-contre)*.

Souvent, la législation donne aussi à un organisme régional la responsabilité de promouvoir et de faciliter les prises de décisions et la coordination des activités à l'échelle régionale. Il se peut que l'organisme régional doive, pour ce faire, maintenir une base de données pour ses membres et les organismes fédéraux et provinciaux (ou de l'État), et fournir des services de médiation multipartite à ses membres *(voir Delaware Valley Regional Planning Commission, ci-contre)*.

Growing Smart Guidebook

Un organisme régional peut « **exercer tous les pouvoirs qui sont exercés ou qui peuvent être exercés par les administrations municipales qui en font partie (...), dans la mesure où ces pouvoirs lui sont délégués** par résolution du conseil de chaque municipalité concernée ».

Growing Smart Guidebook, pp. 6-34. (traduction libre)

Toledo

Les réseaux d'entraide, la mise en commun de l'information et les projets spéciaux des organismes faisant partie du Toledo Metropolitan Area Council of Governments (TMACOG) servent à promouvoir la coopération multipartite dans des secteurs comme les services municipaux et les améliorations du milieu. L'État de l'Ohio et le gouvernement des États-Unis ont fait du TMACOG, dont les municipalités membres sont là à titre volontaire, l'organisme régional responsable de la mise en œuvre de programmes comme ceux découlant de la *Clean Water Act* de 1972, de la *Clean Air Amendments Act* de 1990 et de la *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* de 1991.

Toledo Metropolitan Area Council of Governments History (TMACOG) (www.tmacog.org/about/History/history.html: Toledo Metropolitan Area Council of Governments, 1999).

Delaware Valley Regional Planning Commission

La mission de la Delaware Valley Regional Planning Commission est de « **se doter d'une vision d'ensemble favorisant la croissance de la région** » (traduction libre). L'organisme fournit un soutien technique aux administrations membres, fait des recherches pour elles, encourage la coopération dans la région et sensibilise la population aux questions régionales.

Delaware Valley Regional Planning Commission, Our Mission (www.dvrpc.org/about/mission.htm: Delaware Valley Regional Planning Commission, 1999).

[1] "Growing Smart Legislative Guidebook," Model Statutes for Planning and the Management Change, phases I and II Interim Edition (Chicago: American Planning Association, septembre 1998), (the "Growing Smart Guidebook") p.6-1.

4.1.2.2 Étendue géographique et affiliation

Deux grands types de législation se démarquent. Le premier type ne définit pas de région géographique, mais permet aux administrations locales de définir leur propre géographie régionale en fonction de leur affiliation. L'affiliation dans ce contexte n'est généralement pas statique, car des membres peuvent s'ajouter et d'autres se retirer.[1] Le second type de législation définit l'affiliation propre à une région et la zone géographique correspondante *(voir Commission des services du grand Toronto, 1er encadré, page 34).*

4.1.2.3 Aménagement

La législation qui autorise les organismes régionaux à planifier varie. Elle peut assigner à un organisme la responsabilité de conseiller les administrations membres relativement à des décisions stratégiques régionales concernant l'aménagement des terres, ou encore l'investir du pouvoir d'élaborer et d'adopter un plan à cet égard[2] *(voir Northeastern Illinois Planning Commission, et Metro [région de Portland], ci-contre).*

Northeastern Illinois Planning Commission

La Northeast Illinois Planning Commission offre une tribune régionale pour les questions liées à l'aménagement des ressources physiques et naturelles comme l'aide au développement économique et la gestion des ressources en eau. Elle constitue aussi un centre d'affectation de certaines dépenses fédérales et de l'État.[1] La Northeast Illinois Planning Commission peut « élaborer et recommander aux entités gouvernementales relevant de son secteur d'opération des plans et des politiques [de mise en valeur des terres] d'envergure métropolitaine ».[2]

[1] *Northeastern Illinois Planning Commission, Mission* (www.nipc.cog.il.us/mission2.htm: Northeastern Illinois Planning Commission, 1999).

[2] *Illinois Compiled Statutes – Chapter 70, Act 1705: Northeastern Illinois Planning Act* (State of Illinois, en vigueur depuis 1957), art. 21 et art. 23 (traduction libre).

Metro (région de Portland)

Le « Metro » fournit des services de transport et d'aménagement du territoire dans la région, supervise la collecte des déchets, le recyclage et les programmes de réduction des déchets, et gère un certain nombre de commodités et d'installations. Le Growth Management Services Department « fournit des analyses détaillées de l'utilisation du sol et de l'information sur les politiques au comité exécutif et au conseil du "Metro", avec l'apport des collectivités et des résidents de la région. » (traduction libre) L'organisme travaille avec des planificateurs locaux et des groupes de citoyens à la mise en œuvre du plan régional du secteur. Ce plan (Regional Framework Plan) propose des politiques et des directives sur l'utilisation du sol, la qualité de l'eau, les réserves naturelles et les parcs, les catastrophes naturelles et le transport.

(www.mulnomah.lib.or.us/metro/glance/faqs/gmsfaq.html: Metro, 1997).

Ohio

Un organisme régional peut **« assurer une planification détaillée (...) pour les aménagements et les utilisations des terrains proposés (...), qui ont une importance significative à l'échelle métropolitaine ou multipartite. »**

Ohio Revised Code – Chapter 167: Regional Councils of Governments (State of Ohio, articles en vigueur depuis 1967, 1969 et 1992), art. 167.03 (B) (2) (traduction libre).

Bien que la législation ne définisse pas explicitement l'ampleur de la planification régionale, elle laisse entendre qu'elle pourrait englober la coordination des plans d'aménagement des administrations membres et l'examen des aménagements proposés touchant deux municipalités membres ou plus *(voir Ohio, ci-contre).* Elle n'englobe toutefois pas le zonage, considéré comme une responsabilité locale.

---

[2] *Growing Smart Guidebook*, p. 6-22.
[1] *Growing Smart Guidebook*, p. 6-36 – 6-39.

4.1.2.4 Services

La participation d'un organisme régional à la prestation des services est perçue de deux façons.

Dans le premier cas, l'organisme régional est appelé à créer un plan de prestation des services régionaux que les administrations membres utiliseront comme document consultatif afin de coordonner la prestation des services dans l'ensemble de la région. Cette approche met l'accent sur la coordination de la mise en valeur des infrastructures *(voir Toronto, ci-contre)*.

Dans le second cas, les administrations membres délèguent les pouvoirs associés à la prestation des services à un organisme régional. Les administrations membres peuvent ainsi choisir quels services seront offerts dans la région et lesquels resteront dans leur territoire *(voir Growing Smart Guidebook, page 61, et Twin Cities Area, ci-contre)*.

Toronto

La Commission des services du grand Toronto (CSGT) peut promouvoir et faciliter des prises de décisions coordonnées entre les municipalités du GT en adoptant « des stratégies pour les municipalités du GT relativement à l'établissement d'une infrastructure et à son utilisation optimale ». En vertu de cette législation, les municipalités du GT déterminent le processus menant à l'adoption de telles stratégies.

Projet de loi visant à créer la Commission des services du grand Toronto et la Régie des transports en commun du grand Toronto et à modifier la Loi sur la régie des transports en commun **(Prov. de l'Ontario, 1998), alinéa 22(1)a).**

Comme c'est le cas à l'égard de l'aménagement du territoire, la législation définit rarement quels sont les services régionaux. Elle mentionne plutôt que les services qui touchent deux municipalités membres ou plus devraient être coordonnés et offerts à l'échelle régionale. Peuvent en faire partie l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées et des déchets, les grandes infrastructures de transport et le transport en commun *(voir Twin Cities Area, ci-contre)*.

Twin Cities Area

Le Metropolitan Council fournit des services et des plans qui touchent l'avenir de Minneapolis-St. Paul. Il gère le transport en commun, voit à la collecte et au traitement des eaux usées, s'occupe du logement et des plans de réaménagement, et finance les parcs et les sentiers. Il élabore aussi des plans à long terme favorisant l'essor des services régionaux essentiels (aviation, transport, parcs et espaces ouverts, qualité de l'eau et gestion de l'eau), ainsi qu'un plan détaillé portant sur la croissance envisagée pour la région. « Les services environnementaux constituent l'une des divisions du Metropolitan Council. Cette division est chargée de la collecte et du traitement des eaux usées effectués dans neuf stations régionales. Elle élabore aussi des plans de conservation et de gestion des ressources en eau de la région.

- **Les services environnementaux surveillent les eaux de surface et les eaux souterraines, ainsi que les sources de pollution non localisées (écoulements urbains etc., mais pas la pollution des conduites).**
- **La division gère aussi les effluents industriels, surveille la qualité de l'air et de l'eau et rend compte des résultats.**
- **La division gère les ressources en eau conformément aux exigences réglementaires et de façon à contribuer à la viabilité de l'environnement.**

Les services environnementaux contribuent à maintenir la propreté des lacs et des rivières de la région. Ses stations d'épuration traitent 300 millions de gallons d'eaux usées par jour et desservent plus de deux millions de résidents. De grands tuyaux d'égout s'étendant sur 550 milles recueillent les eaux usées de 104 localités. »

About Metro Council – Environmental Services **(www.metrocouncil.org/about/environm.htm: Metropolitan Council, 1998) (traduction libre).**

4.1.2.2 Étendue géographique et affiliation

Deux grands types de législation se démarquent. Le premier type ne définit pas de région géographique, mais permet aux administrations locales de définir leur propre géographie régionale en fonction de leur affiliation. L'affiliation dans ce contexte n'est généralement pas statique, car des membres peuvent s'ajouter et d'autres se retirer.[3] Le second type de législation définit l'affiliation propre à une région et la zone géographique correspondante *(voir Commission des services du grand Toronto, 1er encadré, page 34).*

4.1.2.3 Aménagement

La législation qui autorise les organismes régionaux à planifier varie. Elle peut assigner à un organisme la responsabilité de conseiller les administrations membres relativement à des décisions stratégiques régionales concernant l'aménagement des terres, ou encore l'investir du pouvoir d'élaborer et d'adopter un plan à cet égard[4] *(voir Northeastern Illinois Planning Commission, et Metro [région de Portland], ci-contre).*

Northeastern Illinois Planning Commission

La Northeast Illinois Planning Commission offre une tribune régionale pour les questions liées à l'aménagement des ressources physiques et naturelles comme l'aide au développement économique et la gestion des ressources en eau. Elle constitue aussi un centre d'affectation de certaines dépenses fédérales et de l'État.[1] La Northeast Illinois Planning Commission peut « élaborer et recommander aux entités gouvernementales relevant de son secteur d'opération des plans et des politiques [de mise en valeur des terres] d'envergure métropolitaine ».[2]

[1] *Northeastern Illinois Planning Commission, Mission* (www.nipc.cog.il.us/mission2.htm: Northeastern Illinois Planning Commission, 1999).

[2] *Illinois Compiled Statutes – Chapter 70, Act 1705: Northeastern Illinois Planning Act* (State of Illinois, en vigueur depuis 1957), art. 21 et art. 23 (traduction libre).

Metro (région de Portland)

Le « Metro » fournit des services de transport et d'aménagement du territoire dans la région, supervise la collecte des déchets, le recyclage et les programmes de réduction des déchets, et gère un certain nombre de commodités et d'installations. Le Growth Management Services Department « fournit des analyses détaillées de l'utilisation du sol et de l'information sur les politiques au comité exécutif et au conseil du "Metro", avec l'apport des collectivités et des résidents de la région. » (traduction libre) L'organisme travaille avec des planificateurs locaux et des groupes de citoyens à la mise en œuvre du plan régional du secteur. Ce plan (Regional Framework Plan) propose des politiques et des directives sur l'utilisation du sol, la qualité de l'eau, les réserves naturelles et les parcs, les catastrophes naturelles et le transport.

(www.mulnomah.lib.or.us/metro/glance/faqs/gmsfaq.html: Metro, 1997).

Ohio

Un organisme régional peut **« assurer une planification détaillée (...) pour les aménagements et les utilisations des terrains proposés (...), qui ont une importance significative à l'échelle métropolitaine ou multipartite. »**

Ohio Revised Code – Chapter 167: Regional Councils of Governments (State of Ohio, articles en vigueur depuis 1967, 1969 et 1992), art. 167.03 (B) (2) (traduction libre).

Bien que la législation ne définisse pas explicitement l'ampleur de la planification régionale, elle laisse entendre qu'elle pourrait englober la coordination des plans d'aménagement des administrations membres et l'examen des aménagements proposés touchant deux municipalités membres ou plus *(voir Ohio, ci-contre).* Elle n'englobe toutefois pas le zonage, considéré comme une responsabilité locale.

---

[2] *Growing Smart Guidebook.* p. 6-22.
[3] *Growing Smart Guidebook.* p. 6-36 – 6-39.

4.1.2.4 Services

La participation d'un organisme régional à la prestation des services est perçue de deux façons.

Dans le premier cas, l'organisme régional est appelé à créer un plan de prestation des services régionaux que les administrations membres utiliseront comme document consultatif afin de coordonner la prestation des services dans l'ensemble de la région. Cette approche met l'accent sur la coordination de la mise en valeur des infrastructures *(voir Toronto, ci-contre).*

Dans le second cas, les administrations membres délèguent les pouvoirs associés à la prestation des services à un organisme régional. Les administrations membres peuvent ainsi choisir quels services seront offerts dans la région et lesquels resteront dans leur territoire *(voir Growing Smart Guidebook, page 61, et Twin Cities Area, ci-contre).*

Toronto

La Commission des services du grand Toronto (CSGT) peut promouvoir et faciliter des prises de décisions coordonnées entre les municipalités du GT en adoptant « des stratégies pour les municipalités du GT relativement à l'établissement d'une infrastructure et à son utilisation optimale ». En vertu de cette législation, les municipalités du GT déterminent le processus menant à l'adoption de telles stratégies.

***Projet de loi visant à créer la Commission des services du grand Toronto et la Régie des transports en commun du grand Toronto et à modifier la Loi sur la régie des transports en commun* (Prov. de l'Ontario, 1998), alinéa 22(1)a).**

Comme c'est le cas à l'égard de l'aménagement du territoire, la législation définit rarement quels sont les services régionaux. Elle mentionne plutôt que les services qui touchent deux municipalités membres ou plus devraient être coordonnés et offerts à l'échelle régionale. Peuvent en faire partie l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées et des déchets, les grandes infrastructures de transport et le transport en commun *(voir Twin Cities Area, ci-contre).*

Twin Cities Area

Le Metropolitan Council fournit des services et des plans qui touchent l'avenir de Minneapolis-St. Paul. Il gère le transport en commun, voit à la collecte et au traitement des eaux usées, s'occupe du logement et des plans de réaménagement, et finance les parcs et les sentiers. Il élabore aussi des plans à long terme favorisant l'essor des services régionaux essentiels (aviation, transport, parcs et espaces ouverts, qualité de l'eau et gestion de l'eau), ainsi qu'un plan détaillé portant sur la croissance envisagée pour la région. « Les services environnementaux constituent l'une des divisions du Metropolitan Council. Cette division est chargée de la collecte et du traitement des eaux usées effectués dans neuf stations régionales. Elle élabore aussi des plans de conservation et de gestion des ressources en eau de la région.

- **Les services environnementaux surveillent les eaux de surface et les eaux souterraines, ainsi que les sources de pollution non localisées (écoulements urbains etc., mais pas la pollution des conduites).**
- **La division gère aussi les effluents industriels, surveille la qualité de l'air et de l'eau et rend compte des résultats.**
- **La division gère les ressources en eau conformément aux exigences réglementaires et de façon à contribuer à la viabilité de l'environnement.**

Les services environnementaux contribuent à maintenir la propreté des lacs et des rivières de la région. Ses stations d'épuration traitent 300 millions de gallons d'eaux usées par jour et desservent plus de deux millions de résidents. De grands tuyaux d'égout s'étendant sur 550 milles recueillent les eaux usées de 104 localités. »

***About Metro Council – Environmental Services* (www.metrocouncil.org/about/environm.htm: Metropolitan Council, 1998) (traduction libre).**

4.1.2.5 Développement économique

La législation peut autoriser les membres des associations régionales à promouvoir l'investissement privé dans la région et à coordonner leurs activités de développement économique avec d'autres membres.

La législation peut aussi investir les administrations membres du pouvoir de déléguer leurs rôles et leurs responsabilités à ce chapitre à un organisme régional. **Dans certains cas, les organismes régionaux admettent dans leurs rangs des intervenants du secteur privé** *(voir Rôle du Metro Denver Network dans le développement économique, encadré ci-dessous).*

4.1.3 Financement

La législation relative au financement d'un organisme régional repose principalement sur deux approches différentes.

Le mode de financement de l'association régionale peut être précisé dans l'entente prévoyant sa création. « Celle-ci [l'entente créant l'organisme régional] peut préciser (...) le mode de financement du fonctionnement de [l'organisme] et établir le budget s'y rapportant ».[5] (traduction libre)

La législation peut aussi investir un organisme régional du pouvoir de prélever des sommes auprès des administrations membres. Le barème des droits doit alors être précisé dans une entente liant l'organisme et ses membres (*voir Commission des services du grand Toronto, ci-dessous).*

La législation peut aussi autoriser un organisme régional à recevoir des fonds, des subventions, des cadeaux et des services de sources publiques ou privées.[6] On autorise ainsi explicitement un organisme régional à recevoir des fonds des autres ordres de gouvernement. Ce genre de législation est courante aux États-Unis, où des organismes régionaux sont souvent chargés de la répartition des fonds fédéraux.

Rôle du Metro Denver Network dans le développement économique

Le Metro Denver Network représente les organismes chargés du développement économique du Denver métropolitain. L'organisme contribue au développement économique de la région en collaborant étroitement avec la Greater Denver Corporation et la Denver Metro Chamber of Commerce.[1] « Le Metro Denver Network Professionals Council (MDN) est une coalition primée qui regroupe tous les organismes chargés du développement économique des six comtés de la région de Denver. Un réseau informatique de pointe relie tous les partenaires du MDN. Ceux-ci encouragent les activités favorisant le développement économique de la région en cherchant à éliminer le dédoublement des efforts, en tirant le maximum de ressources limitées, en fournissant des données valables et fiables à tous les organismes et en améliorant le temps de réponse aux clients potentiels. »[2]

Depuis la formation du MDN il y a 11 ans, plus de 200 000 nouveaux emplois ont été créés dans la région de Denver.[1]

[1] *Denver Metro Chamber of Commerce, Economic Development* (www.denverchamber.org/Eco development/index.htm: Denver Metro Chamber of Commerce, 1999).

[2] *ACCRA, Information Resources, Community Case Studies* (www.accra.org/info resources/case studies/denver.htm: ACCRA) (traduction libre).

Commission des services du grand Toronto

La législation autorise la Commission des services du grand Toronto à prélever, auprès des municipalités du grand Toronto (GT), une somme suffisante pour payer les coûts de fonctionnement prévus. La somme à prélever est imputée aux municipalités du GT en fonction de l'évaluation pondérée de chacune d'elles.

Projet de loi visant à créer la Commission des services du grand Toronto et la Régie des transports en commun du grand Toronto et à modifier la Loi sur la régie des transports en commun (Prov. de l'Ontario, 1998), par. 28(1).

[4] *Growing Smart Guidebook*, p. 6-22.

[5] *Growing Smart Guidebook*, p. 6-32.

4.1.4 Structure organisationnelle

4.1.4.1 Représentation

Deux types de législation se démarquent.

La législation peut investir les administrations membres du pouvoir de déterminer, en vertu d'une entente, leur représentation au sein de l'organe directeur de l'organisme régional.

Cette représentation peut aussi être établie dans le libellé même de la législation. La législation peut ainsi exiger la présence d'un représentant ou plus de chaque organisme membre, ou la présence de représentants de la population *(voir Commission des services du grand Toronto, ci-contre).*

Commission des services du grand Toronto

La Commission des services du grand Toronto se compose de 41 représentants élus, soit 11 représentants de la Ville de Toronto et 30 représentants des municipalités et des municipalités régionales de la région du grand Toronto (RGT), plus un représentant de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth (qui ne fait pas partie de la RGT). (Un peu moins de la moitié de la population de la RGT réside à Toronto.)

Projet de loi visant à créer la Commission des services du grand Toronto et la Régie des transports en commun du grand Toronto et à modifier la Loi sur la régie des transports en commun (Prov. de l'Ontario, 1998), art. 4.

4.1.4.2 Droit de vote

La législation peut prévoir un droit de vote par représentant ou une pondération des votes fondée sur la population.[7] La législation peut aussi établir la majorité requise pour certaines mesures, comme l'adoption d'une stratégie régionale *(voir Commission des services du grand Toronto, ci-contre).*

Commission des services du grand Toronto

L'adoption d'un règlement se rapportant à une infrastructure ou à une stratégie rurale ou de toute modification à un tel règlement nécessite une majorité des deux tiers des votes recueillis.

Projet de loi visant à créer la Commission des services du grand Toronto et la Régie des transports en commun du grand Toronto et à modifier la Loi sur la régie des transports en commun (Prov. de l'Ontario, 1998), par. 22(2).

...INISTRATIF

4.2.1 Comptabilité et budgétisation

Le parlement de la Nouvelle-Zélande s'est doté d'une législation très détaillée en matière de comptabilité et de budgétisation. La législation en question, appelée *Local Government Amendment Act (No. 2) 1989*, a été modifiée en 1996, tel qu'indiqué dans l'encadré ci-contre.

La législation a été adoptée afin de promouvoir une gestion prudente et efficace par les administrations locales, tout en favorisant la transparence et l'imputabilité. Elle prévoit l'établissement d'un cadre commun au chapitre de la communication de l'information financière par les municipalités. La législation stipule que chaque municipalité doit rendre compte chaque année de ses sources de revenu et faire une estimation indicative des coûts comprenant l'amortissement cumulé et le ratio de rentabilité des capitaux propres.

Nouvelle-Zélande

« Chaque autorité locale doit (...) préparer et adopter (...) un rapport [qui] doit contenir (...) en termes détaillés pour l'exercice auquel il se réfère, et en termes généraux pour chacun des deux exercices suivants, en tout et pour chacune des principales activités relevant de l'autorité locale,

(i) une estimation indicative des coûts; et

(ii) les sources de financement (...) »

Local Government Amendment Act (No. 3) 1996, Accession No. 083 (Gouv. de la Nouvelle-Zélande, en vigueur depuis le 27 juillet 1996), partie 4 (traduction libre)

[7] *Growing Smart Guidebook*, p. 6-26.

4.1.2.5 Développement économique

La législation peut autoriser les membres des associations régionales à promouvoir l'investissement privé dans la région et à coordonner leurs activités de développement économique avec d'autres membres.

La législation peut aussi investir les administrations membres du pouvoir de déléguer leurs rôles et leurs responsabilités à ce chapitre à un organisme régional. **Dans certains cas, les organismes régionaux admettent dans leurs rangs des intervenants du secteur privé** *(voir Rôle du Metro Denver Network dans le développement économique, encadré ci-dessous).*

4.1.3 Financement

La législation relative au financement d'un organisme régional repose principalement sur deux approches différentes.

Le mode de financement de l'association régionale peut être précisé dans l'entente prévoyant sa création. « Celle-ci [l'entente créant l'organisme régional] peut préciser (...) le mode de financement du fonctionnement de [l'organisme] et établir le budget s'y rapportant ».[5] (traduction libre)

La législation peut aussi investir un organisme régional du pouvoir de prélever des sommes auprès des administrations membres. Le barème des droits doit alors être précisé dans une entente liant l'organisme et ses membres *(voir Commission des services du grand Toronto, ci-dessous).*

La législation peut aussi autoriser un organisme régional à recevoir des fonds, des subventions, des cadeaux et des services de sources publiques ou privées.[6] On autorise ainsi explicitement un organisme régional à recevoir des fonds des autres ordres de gouvernement. Ce genre de législation est courante aux États-Unis, où des organismes régionaux sont souvent chargés de la répartition des fonds fédéraux.

Rôle du Metro Denver Network dans le développement économique

Le Metro Denver Network représente les organismes chargés du développement économique du Denver métropolitain. L'organisme contribue au développement économique de la région en collaborant étroitement avec la Greater Denver Corporation et la Denver Metro Chamber of Commerce.[1] « Le Metro Denver Network Professionals Council (MDN) est une coalition primée qui regroupe tous les organismes chargés du développement économique des six comtés de la région de Denver. Un réseau informatique de pointe relie tous les partenaires du MDN. Ceux-ci encouragent les activités favorisant le développement économique de la région en cherchant à éliminer le dédoublement des efforts, en tirant le maximum de ressources limitées, en fournissant des données valables et fiables à tous les organismes et en améliorant le temps de réponse aux clients potentiels. »[2]

Depuis la formation du MDN il y a 11 ans, plus de 200 000 nouveaux emplois ont été créés dans la région de Denver.[1]

[1] *Denver Metro Chamber of Commerce, Economic Development* (www.denverchamber.org/Eco development/index.htm: Denver Metro Chamber of Commerce, 1999).

[2] *ACCRA, Information Resources, Community Case Studies* (www.accra.org/info resources/case studies/denver.htm: ACCRA) (traduction libre).

Commission des services du grand Toronto

La législation autorise la Commission des services du grand Toronto à prélever, auprès des municipalités du grand Toronto (GT), une somme suffisante pour payer les coûts de fonctionnement prévus. La somme à prélever est imputée aux municipalités du GT en fonction de l'évaluation pondérée de chacune d'elles.

Projet de loi visant à créer la Commission des services du grand Toronto et la Régie des transports en commun du grand Toronto et à modifier la Loi sur la régie des transports en commun (Prov. de l'Ontario, 1998), par. 28(1).

[4] *Growing Smart Guidebook*, p. 6-22.

[5] *Growing Smart Guidebook*, p. 6-32.

4.1.4 Structure organisationnelle

4.1.4.1 Représentation

Deux types de législation se démarquent.

La législation peut investir les administrations membres du pouvoir de déterminer, en vertu d'une entente, leur représentation au sein de l'organe directeur de l'organisme régional.

Cette représentation peut aussi être établie dans le libellé même de la législation. La législation peut ainsi exiger la présence d'un représentant ou plus de chaque organisme membre, ou la présence de représentants de la population *(voir Commission des services du grand Toronto, ci-contre).*

Commission des services du grand Toronto

La Commission des services du grand Toronto se compose de 41 représentants élus, soit 11 représentants de la Ville de Toronto et 30 représentants des municipalités et des municipalités régionales de la région du grand Toronto (RGT), plus un représentant de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth (qui ne fait pas partie de la RGT). (Un peu moins de la moitié de la population de la RGT réside à Toronto.)

Projet de loi visant à créer la Commission des services du grand Toronto et la Régie des transports en commun du grand Toronto et à modifier la Loi sur la régie des transports en commun (Prov. de l'Ontario, 1998), art. 4.

4.1.4.2 Droit de vote

La législation peut prévoir un droit de vote par représentant ou une pondération des votes fondée sur la population.[6] La législation peut aussi établir la majorité requise pour certaines mesures, comme l'adoption d'une stratégie régionale *(voir Commission des services du grand Toronto, ci-contre).*

Commission des services du grand Toronto

L'adoption d'un règlement se rapportant à une infrastructure ou à une stratégie rurale ou de toute modification à un tel règlement nécessite une majorité des deux tiers des votes recueillis.

Projet de loi visant à créer la Commission des services du grand Toronto et la Régie des transports en commun du grand Toronto et à modifier la Loi sur la régie des transports en commun (Prov. de l'Ontario, 1998), par. 22(2).

4.2 ASPECTS ADMINISTRATIF

4.2.1 Comptabilité et budgétisation

La Nouvelle-Zélande s'est doté d'une législation très détaillée en matière de comptabilité et de budgétisation. La législation en question, appelée *Local Government Amendment Act (No. 2) 1989*, a été modifiée en 1996, tel qu'indiqué dans l'encadré ci-contre.

La législation a été adoptée afin de promouvoir une gestion prudente et efficace par les administrations locales, tout en favorisant la transparence et l'imputabilité. Elle prévoit l'établissement d'un cadre commun au chapitre de la communication de l'information financière par les municipalités. La législation stipule que chaque municipalité doit rendre compte chaque année de ses sources de revenu et faire une estimation indicative des coûts comprenant l'amortissement cumulé et le ratio de rentabilité des capitaux propres.

Nouvelle-Zélande

« Chaque autorité locale doit (…) préparer et adopter (…) un rapport [qui] doit contenir (…) en termes détaillés pour l'exercice auquel il se réfère, et en termes généraux pour chacun des deux exercices suivants, en tout et pour chacune des principales activités relevant de l'autorité locale,

(i) une estimation indicative des coûts; et

(ii) les sources de financement (…) »

Local Government Amendment Act (No. 3) 1996, Accession No. 083 (Gouv. de la Nouvelle-Zélande, en vigueur depuis le 27 juillet 1996), partie 4 (traduction libre)

[6] *Growing Smart Guidebook*, p. 6-26.

L'Ontario a établi des mesures de rendement pour les services municipaux *(voir ci-dessous)*. La législation proposée *(Public Sector Accountability Act)* peut exiger des municipalités qu'elles rendent compte des mesures de l'efficience et du rendement adoptées.

4.2.2 Partage des coûts et des revenus

Le partage des coûts régionaux est implicite dans les ententes visant la prestation de services régionaux négociés par un organisme régional.

Des ententes de partage de l'assiette fiscale régionale et des ententes de partage des revenus intergouvernementaux sont également conclues pour accroître la coopération régionale en matière de planification et de développement économique.[7]

Les municipalités peuvent se partager les gains associés à la croissance de la valeur des biens commerciaux et industriels imposables ou, dans certains cas, des propriétés unifamiliales évaluées au-dessus d'un montant prédéterminé[8] *(voir les deux encadrés ci-contre)*.

Minnesota

La *Charles R. Weaver Metropolitan Revenue Distribution Act* (État du Minnesota, 1971) est une législation prévoyant le partage de l'assiette fiscale régionale entre les sept comtés de la région de Minneapolis-St. Paul. « En vertu de ce programme, chaque localité consacre 40 % des gains associés à la croissance de la valeur des biens commerciaux et industriels acquis après 1971 à un fonds commun régional. La valeur des propriétés concernées est imposée à un taux pondéré dans tout le territoire. Les fonds mis en commun sont distribués par l'entremise d'un compte et en tenant compte de la population et de la capacité à payer des administrations locales [évaluation des biens immobiliers par tête]. »

Growing Smart Guidebook, p. 14-5 (traduction libre).

L'exemple de la soumission fructueuse du conseil municipal de Minneapolis-St. Paul concernant le Mall of America est cité comme projet collectif régional rendu possible en vertu d'une entente de partage des recettes fiscales.

Ontario

Les municipalités et la Province de l'Ontario ont établi des mesures de rendement pour les services municipaux. Les 14 mesures de l'efficience visent 14 services municipaux, dont la planification et l'aménagement du territoire, la gestion des déchets solides, la gestion des eaux usées, les services d'aqueduc et le transport en commun. Certaines de ces mesures sont mentionnées ci-dessous, dans la rubrique appropriée.

- Planification et aménagement : coût de fonctionnement par 1 000 $ d'évaluation.
- Gestion des eaux usées : coût de fonctionnement du traitement par mètre cube d'eau usée traitée.
- Transport en commun : revenu total et coût de fonctionnement total.

Municipal Services Performance Measures Project, Report: Closure on Efficiency Measures (Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement, 17 décembre 1997)

Virginie

En vertu d'une entente liant Charlottesville et le comté d'Albermarle en Virginie, les deux parties versent 37 cents par tranche de 100 $ d'évaluation à un fonds de partage des revenus. Les sommes ainsi récupérées sont redistribuées à la ville et au comté en tenant compte de la population et du taux d'impôt foncier de chaque partie.
Growing Smart Guidebookp. 14-9.
Richman, Roger S. and M.H.. Wilkinson, Interlocal Revenue Sharing: Practice and Potential (Washington: National League of Cities, 1993) p. 15.

[7] *Growing Smart Guidebook*, p. 14-5 – 14-11.
[8] *Growing Smart Guidebook*, p. 14-12 – 14-15.

L'Ontario a établi des mesures de rendement pour les services municipaux *(voir ci-dessous)*. La législation proposée *(Public Sector Accountability Act)* peut exiger des municipalités qu'elles rendent compte des mesures de l'efficience et du rendement adoptées.

4.2.2 Partage des coûts et des revenus

Le partage des coûts régionaux est implicite dans les ententes visant la prestation de services régionaux négociés par un organisme régional.

Des ententes de partage de l'assiette fiscale régionale et des ententes de partage des revenus intergouvernementaux sont également conclues pour accroître la coopération régionale en matière de planification et de développement économique.[7]

Les municipalités peuvent se partager les gains associés à la croissance de la valeur des biens commerciaux et industriels imposables ou, dans certains cas, des propriétés unifamiliales évaluées au-dessus d'un montant prédéterminé[8] *(voir les deux encadrés ci-contre)*.

Minnesota

La *Charles R. Weaver Metropolitan Revenue Distribution Act* (État du Minnesota, 1971) est une législation prévoyant le partage de l'assiette fiscale régionale entre les sept comtés de la région de Minneapolis-St. Paul. « En vertu de ce programme, chaque localité consacre 40 % des gains associés à la croissance de la valeur des biens commerciaux et industriels acquis après 1971 à un fonds commun régional. La valeur des propriétés concernées est imposée à un taux pondéré dans tout le territoire. Les fonds mis en commun sont distribués par l'entremise d'un compte et en tenant compte de la population et de la capacité à payer des administrations locales [évaluation des biens immobiliers par tête]. »

Growing Smart Guidebook, p. 14-5 (traduction libre).

L'exemple de la soumission fructueuse du conseil municipal de Minneapolis-St. Paul concernant le Mall of America est cité comme projet collectif régional rendu possible en vertu d'une entente de partage des recettes fiscales.

Ontario

Les municipalités et la Province de l'Ontario ont établi des mesures de rendement pour les services municipaux. Les 14 mesures de l'efficience visent 14 services municipaux, dont la planification et l'aménagement du territoire, la gestion des déchets solides, la gestion des eaux usées, les services d'aqueduc et le transport en commun. Certaines de ces mesures sont mentionnées ci-dessous, dans la rubrique appropriée.

- Planification et aménagement : coût de fonctionnement par 1 000 $ d'évaluation.
- Gestion des eaux usées : coût de fonctionnement du traitement par mètre cube d'eau usée traitée.
- Transport en commun : revenu total et coût de fonctionnement total.

Municipal Services Performance Measures Project, Report: Closure on Efficiency Measures (Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement, 17 décembre 1997)

Virginie

En vertu d'une entente liant Charlottesville et le comté d'Albermarle en Virginie, les deux parties versent 37 cents par tranche de 100 $ d'évaluation à un fonds de partage des revenus. Les sommes ainsi récupérées sont redistribuées à la ville et au comté en tenant compte de la population et du taux d'impôt foncier de chaque partie.
Growing Smart Guidebookp. 14-9.
Richman, Roger S. and M.H.. Wilkinson, Interlocal Revenue Sharing: Practice and Potential (Washington: National League of Cities, 1993) p. 15.

[7] *Growing Smart Guidebook*, p. 14-5 – 14-11.
[8] *Growing Smart Guidebook*, p. 14-12 – 14-15.

Bibliographie

About Metro Council – Environmental Services (www.metrocouncil.org/about/environm.htm: Metropolitan Council, 1998).

ACCRA, Information Resources, Community Case Studies (www.accra.org/info resources/case studies/denver.htm: ACCRA).

Projet de loi visant à créer la Commission des services du grand Toronto et la Régie des transports en commun du grand Toronto et à modifier la Loi sur la régie des transports en commun (Province de l'Ontario, 1998)

Delaware Valley Regional Planning Commission, Our Mission (www.dvrpc.org/about/mission.htm: Delaware Valley Regional Planning Commission, 1999).

Denver Metro Chamber of Commerce, Economic Development (www.denverchamber.org/Eco development/index.htm: Denver Metro Chamber of Commerce, 1999).

Frequently Asked Questions (www.mulnomah.lib.or.us/metro/glance/faqs/gmsfaq.html: Metro, 1997).

Growing Smart Legislative Guidebook, Model Statutes for Planning and the Management of Change, Phases I and II Interim Edition (Chicago: American Planning Association, septembre 1998).

Illinois Compiled Statutes – Chapter 70, Act 1705: Northeastern Illinois Planning Act (État de l'Illinois, entrée en vigeur en 1957).

Local Government Amendment Act (No. 3) 1996, Accession No. 083 (Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, à partir du 27 juillet 1996).

Municipal Services Performance Measures Project, Report: Closure on Efficiency Measures (Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement, 17 décembre 1997).

Ohio Revised Code – Chapter 167: Regional Councils of Governments (État de l'Ohio, paragraphes entrés en vigeur en 1967, 1969 et 1992).

Richman, Roger S. and M.H.. Wilkinson, *Interlocal Revenue Sharing: Practice and Potential* (Washington: National League of Cities, 1993).

Toledo Metropolitan Area Council of Governments, TMACOG History (www.tmacog.org/about/History/history.html: Toledo Metropolitan Area Council of Governments, 1999).

Partie 5

RECOMMANDATIONS

5.1.1 Prévoir à long terme

Le principal avantage d'un comité comme le nôtre, c'est qu'il peut prévoir à long terme. Dans leurs moments de réflexion, les représentants élus examinent aussi ce qui attend la prochaine génération, mais ils doivent avant tout s'occuper de questions urgentes nécessitant une réponse immédiate. Pour sa part, le Comité s'est permis le luxe d'observer les tendances à long terme au chapitre du développement régional en Amérique du Nord, et de réfléchir sur la façon dont nous pourrions permettre à la région de la capitale de relever les défis qui se posent ici et là.

Depuis la présentation publique de notre rapport provisoire, nous avons parlé de ces défis avec les maires et les préfets de la région de la capitale, ainsi qu'avec les groupes et les particuliers qui ont démontré un intérêt pour la question. Étant donné la diversité des points de vue de ces intervenants, l'absence d'unanimité à l'égard des questions et des solutions régionales n'a pas de quoi étonner.

On semble toutefois s'entendre pour dire que les administrations municipales de la région de la capitale devraient se réunir, apprendre à se connaître et discuter des questions intersectorielles qui se posent inévitablement quand des projets de développement sont créés de chaque côté des limites municipales. La création, en octobre 1998, d'un organisme composé de maires et de préfets montre, sans doute possible, la volonté de se doter d'une association régionale formée d'administrations municipales. Le rôle du Comité consiste à faciliter l'organisation et la mise sur pied de cette association régionale en proposant un cadre législatif qui convienne.

Il y aura toujours, à un moment ou à un autre, quelques municipalités de la région de la capitale aux prises avec des questions intersectorielles qui voudront faire partie d'une association régionale au sein de laquelle elles pourront échanger et trouver des solutions. Mais il y aura toujours aussi d'autres municipalités qui n'ont pas de problèmes nécessitant une discussion entre voisins et qui, par conséquent, ne considéreront pas la création d'une association régionale comme une priorité. C'est notre devoir de Comité de prévoir à long terme, d'aller au-delà de la situation actuelle et de songer au cadre législatif qui convient pour aborder les questions intersectorielles de la prochaine génération.

5.1.2 Fusion ou association régionale

Dans la plupart des régions urbaines d'Amérique du Nord, la population et les projets d'aménagement ont tendance à se déplacer vers l'extérieur du centre, à un rythme dicté par les cycles économiques et par l'immigration. Comme ce mouvement s'étend au-delà des limites municipales, il a eu pour effet de soulever des questions intersectorielles qui nécessitent la mise en place de nouvelles structures de prise de décisions.

En général, les réactions politiques dans les régions urbaines concernées sont de deux ordres. La première réaction consiste à fusionner les municipalités situées à l'extérieur des limites traditionnelles au sein d'une nouvelle administration métropolitaine. La deuxième est de former une association régionale formée d'administrations municipales touchées par le déplacement de la population et des projets de développement vers l'extérieur.

Un de nos conseillers pendant la préparation de ce rapport était M. Myron Orfield, membre de la chambre des représentants de l'État du Minnesota et auteur de *Metropolitics*. Quand le conseil régional de Minneapolis-St. Paul a été formé il y a une trentaine d'années, rappelle-t-il souvent, il y avait 187 municipalités dans la région. Au cours des 30 ans qui ont suivi, le conseil régional a lentement évolué et assure maintenant des services comme les services d'aqueduc et d'égout dans toute la région. Mais l'association régionale est toujours formée de 187 municipalités. Ce qu'il entend par là, c'est que les administrations locales continuent à s'occuper des questions locales, mais confient leurs questions d'envergure régionale à leurs associations régionales.

À la fin de 1998, l'Ontario a adopté les deux façons de faire en parallèle. On a fusionné les municipalités du Toronto métropolitain, puis créé la Commission des services du grand Toronto, une association régionale qui englobe les municipalités situées à l'extérieur du périmètre de Toronto.

Dans la région de notre capitale, la fusion des administrations municipales du Winnipeg métropolitain remonte déjà à une génération, mais on n'avait pas alors senti le besoin de créer une association régionale regroupant les municipalités situées à l'extérieur du périmètre de Winnipeg. En raison de la croissance relativement faible de la région de la capitale, une trentaine d'années se sont écoulées avant que des questions intersectorielles favorisant la création d'une nouvelle structure régionale ne ressortent.

D'une part, les municipalités à l'extérieur du périmètre de Winnipeg démontrent peu d'intérêt à l'égard d'une nouvelle fusion régionale. D'autre part, les projets de développement commercial et industriel que nous observons à l'extérieur du périmètre font ressortir le besoin de discuter des moyens de rentabiliser notre façon de fournir des services pour de tels projets. Une forme de partage des coûts et des revenus pourrait, dans certains cas, s'avérer une solution logique.

Nous sommes d'avis qu'il faut s'inspirer du projet de l'organisme formé de maires et de préfets de la région de la capitale, et proposer à toutes les administrations municipales une forme d'association régionale qui pourrait les aider à traiter les questions intersectorielles d'une manière qui favorise la croissance et qui assure une utilisation efficace des ressources et de l'infrastructure.

5.1.3 Associations régionales ailleurs

Nous avons l'avantage d'arriver tard dans le dossier régional. En l'espace d'une génération, des associations régionales ont été créées sous diverses formes dans la plupart des états et provinces d'Amérique du Nord, en réponse à un besoin régional bien précis dans chaque cas.

Nous disposons donc d'un vaste choix de modèles pour notre région de la capitale, allant du Minneapolis-St. Paul Council de Myron Orfield, qui existe depuis les années soixante, à la Commission des services du grand Toronto créée cette année.

5.1.4 Évolution des associations régionales

Nous avons constaté que la plupart des associations régionales constituent au départ un moyen d'échange de vues sur des questions régionales. Puis, à mesure que la confiance mutuelle se développe, les administrations membres accordent de plus en plus de pouvoirs à l'association régionale, afin de lui permettre de répondre à diverses questions intersectorielles lorsque celles-ci se présentent.

L'exemple classique qui nous vient à l'esprit, quoique d'un autre ordre, est celui de l'Union européenne, une association régionale formée il y a plus de 40 ans par des pays qui venaient de sortir d'une guerre. Dans les premières années, l'objectif principal était de créer un climat de confiance et un sentiment d'unité régionale. L'UE d'aujourd'hui est le fruit de ces 40 années d'évolution. Le même type d'évolution caractérise les associations régionales formées d'administrations municipales que l'on trouve en Amérique du Nord. Les associations régionales apprennent d'abord à faire leurs premiers pas avant d'atteindre leur rythme de croisière.

5.1.5 Vue d'ensemble dans la province

Dans le cadre de notre recherche, nous avons découvert que des associations régionales regroupant des administrations municipales existent déjà au Manitoba. L'exemple du Pelly Trail Economic Development Committee, qui siège dans la Ville de Russell, mérite d'être signalé. La Ville et les municipalités avoisinantes de Russell, Silver Creek, Shellmouth-Boulton, ainsi que le village de Binscarth, ont créé une association régionale, embauché un directeur général et retenu les services d'un conseiller, soit le professeur Richard Rounds, anciennement du Rural Development Institute de Brandon, qui enseigne maintenant le développement rural à l'Université de Brandon. Convaincue qu'un effort régional concerté est nécessaire pour attirer l'industrie, l'association, avec l'aide du professeur Rounds, établit actuellement les modalités d'une entente qui permettra à toutes les municipalités membres de l'association d'obtenir un pourcentage des recettes fiscales provenant des projets de développement industriel et commercial qui seront créés dans la région.

Cet exemple et les autres cités dans la partie 3 de ce rapport montrent, sans doute possible, que les administrations locales manitobaines qui sont tournées vers l'avenir reconnaissent le besoin de se doter d'associations régionales pour aborder les questions d'envergure régionale. Ils nous font également prendre conscience du fait que la structure de ces associations régionales devrait être proposée non seulement pour la région de la capitale, mais pour toutes les administrations municipales de la province.

5.1.6 Un cadre législatif flexible favorisant l'évolution

Nous avons également constaté que les administrations municipales d'un bout à l'autre du continent sont souvent agacées d'avoir à se tourner vers la Province ou l'État chaque fois qu'elles veulent faire quelque chose à l'échelle régionale. Quand elles se présentent à la législature, elles constatent souvent que les priorités du gouvernement en place à l'égard des questions régionales ne sont pas nécessairement les mêmes que les leurs.

L'avantage d'arriver tard dans ce dossier, c'est que nous pouvons tenir compte de ce qui s'est fait ailleurs et jeter les bases d'une structure juridique qui permettra aux associations régionales d'élaborer des plans et d'offrir des services au moment jugé opportun par les administrations municipales qui en sont membres. Au lieu d'avoir à se rendre à l'Assemblée législative du Manitoba chaque fois qu'elles veulent étendre les pouvoirs de l'association régionale, il serait logique que les administrations municipales disposent d'une Loi sur les associations régionales détaillée, qui accorderait à celles-ci tous les pouvoirs qu'elles pourraient exercer au besoin.

5.2 LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

Nous pouvions présenter nos recommandations visant à structurer la législation sur les associations régionales de deux façons. La méthode conventionnelle consiste à proposer discrètement une liste de changements à apporter au cadre législatif, politique et méthodologique. Le désavantage de cette méthode est qu'elle n'assure pas l'intégration des propositions individuelles dans un cadre convivial, et que c'est justement l'établissement d'un cadre efficace qui faisait l'objet de notre mandat.

La méthode que nous avons choisie consiste à proposer une *Loi sur les associations régionales* (**voir Annexe A, p. 77**), qui englobe notre liste de recommandations en un tout uniforme. Cette *Loi*, auxquelles s'ajoutent quelques recommandations à l'intention de la Province (section 5.3, p. 74), constitue notre proposition pour permettre à la Ville de Winnipeg et aux autres municipalités de la région de la capitale de mieux répondre aux questions régionales qui surgiront au cours du siècle qui vient.

La région de la capitale n'étant pas la seule dans la province à se rendre compte du besoin de se doter d'une législation sur une association régionale, comme nous l'avons constaté, la Loi a été rédigée en termes généraux et peut s'appliquer à toutes les administrations municipales.

Les *Notes explicatives* annexées à la *Loi* proposée expliquent le texte, ainsi que sa raison d'être.

Nous tenons à ajouter un « **Avis au lecteur** » très important. La *Loi sur les associations régionales* comprend une gamme étendue de pouvoirs qu'on ne cherche pas à appliquer immédiatement, mais qu'on met plutôt **à la disposition des administrations municipales qui pourront les conférer à l'association régionale dont elles sont membres quand elles le jugeront opportun.**

Cette façon de procéder va dans le sens de notre observation : les autres associations régionales ont appris à marcher avant d'atteindre leur vitesse de croisière. Au départ, elles constituaient un moyen d'échange d'opinion ou un outil de promotion régionale. Avec les années, ces associations ont vu leurs pouvoirs s'accroître au fur et à mesure que les questions régionales se posaient et que la confiance mutuelle augmentait. Parmi les exemples cités, mentionnons l'Union européenne et, plus près de nous, le Minneapolis-St. Paul Council. Il s'est écoulé au moins une trentaine d'années avant que ces associations n'acquièrent leur statut actuel. Ces associations régionales se composent des mêmes gouvernements, mais elles se sont adaptées à un monde en perpétuel changement, au sein duquel la coopération régionale a une importance capitale.

Nous avons remarqué que chaque fois que les associations régionales étaient appelées à relever de nouveaux défis, les administrations membres devaient obtenir une autorisation légale. C'est pourquoi dans la *Loi sur les associations régionales*, on trouvera un inventaire détaillé d'objectifs et de pouvoirs facultatifs, qui devraient avoir pour effet de réduire le nombre de visites à l'Assemblée législative quand une administration municipale d'une région donnée voudra que son association régionale en fasse davantage pour elle.

...NTION DE LA PROVINCE

Tout en demeurant convaincu que ce sont les administrations municipales de la région qui sont les mieux placées pour faire progresser le dossier régional, le Comité considère la contribution et le soutien de la Province comme essentiels. Notre recommandation principale à l'intention de la Province est qu'elle adopte la *Loi sur les associations régionales*, mais un certain nombre de mesures provinciales afférentes pourraient être adoptées afin d'en améliorer grandement les effets. Elles font l'objet des recommandations ci-dessous.

5.3.1 Harmonisation de la législation

Dans la partie 3 de ce rapport, le Comité a décelé un certain nombre d'incompatibilités entre les divers textes législatifs provinciaux qui décrivent le rôle et les pouvoirs de la Ville de Winnipeg, et ceux qui concernent les autres municipalités de la région de la capitale. Celles qui se démarquaient le plus sont clairement expliquées dans la *Loi sur les associations régionales*. Par le passé, la Ville de Winnipeg a bénéficié d'une plus grande autonomie dans la conduite de ses affaires que les autres municipalités de la région. Le Comité est d'avis que la participation à une association régionale devrait permettre aux municipalités membres de disposer du même degré d'autonomie.

Outre les incompatibilités législatives à régler constatées principalement entre la *Loi sur la Ville de Winnipeg* d'une part, et la *Loi sur les municipalités* et la *Loi sur l'aménagement du territoire* d'autre part, le Comité recommande que le cadre législatif, politique et méthodologique provincial pertinent considère les municipalités de la région de la capitale sur un même pied d'égalité.

De façon plus précise, nous recommandons à la Province d'examiner les effets des Politiques provinciales d'occupation des sols et d'encourager leur mise en œuvre par l'association régionale de la région de la capitale et par les associations régionales en général.

5.3.2 Perspective régionale dans l'organisation et la gestion ministérielle

La fusion récente des ministères du Développement rural et des Affaires urbaines devrait, en soi, faciliter le dialogue et la communication entre la province et toute association de municipalités dans la région de la capitale. Ce serait encore beaucoup mieux si les intérêts régionaux étaient reconnus au sein de l'organisation ministérielle. Par conséquent, le Comité recommande que le futur ministère des Affaires intergouvernementales se dote d'une division ou d'une direction qui serait responsable de la recherche et de l'analyse des questions d'envergure régionale, ainsi que de la prestation des programmes s'y rapportant.

Dans la mesure où la structure de bien des ministères provinciaux a été établie en fonction des limites régionales, le Comité veut s'assurer, avant tout, que la gestion régionale et la prestation des programmes provinciaux encouragent la participation volontaire des municipalités de la région de la capitale à une association régionale. À l'heure actuelle, l'organisation régionale des divers ministères et programmes provinciaux semble privilégier davantage la décentralisation des fonctions administratives que la prestation régionale des programmes en fonction des besoins de ce qui est convenu d'appeler une région métropolitaine.

Par conséquent, nous recommandons une restructuration de l'organisation régionale des ministères et des programmes provinciaux, notamment celle qui touche la région de la capitale, de manière à ce qu'elle corresponde aux secteurs géographiques relevant des associations régionales naissantes.

Puisque les choses risquent d'évoluer de façon progressive, nous proposons de donner priorité à la participation provinciale au développement économique. Cette participation s'étendrait non seulement à la prestation des programmes et des services provinciaux destinés à la région de la capitale, mais aussi aux comptes rendus des activités d'information et de recherche par la Province. Nous devrions ensuite privilégier les programmes qui ont un effet direct sur le financement provincial et l'amélioration des infrastructures. Tel que précisé dans les mémoires présentés au Comité, une attention particulière devrait être accordée aux investissements provinciaux dans la région de la capitale pour les autoroutes et les routes provinciales, le drainage et l'approvisionnement en eau.

5.3.3 Budgétisation axée sur les services et méthode du coût de revient complet

La budgétisation axée sur les services et la méthode du coût de revient complet à l'échelle municipale doivent être appuyées par des mesures connexes adoptées à l'échelle provinciale. Le Comité recommande de modifier la budgétisation et les pratiques comptables provinciales en conséquence, en ce qui a trait notamment aux programmes et aux services qui nécessitent un transfert direct ou indirect de fonds aux municipalités aux fins de mise en valeur de l'infrastructure.

5.3.4 Coûts et revenus

La *Loi sur les associations régionales* proposée prévoit le partage volontaire des coûts et des revenus municipaux à l'échelle régionale. Elle ne s'attaque toutefois pas directement à l'extrême dépendance de nos municipalités à l'égard des revenus tirés de l'impôt foncier, ni aux pressions exercées sur les administrations locales pour favoriser le développement, parfois sans égard pour les conséquences régionales.

Ces dernières années, les constructions domiciliaires formaient la majeure partie du développement de la région de la capitale à l'extérieur de Winnipeg. Tout en reconnaissant qu'une partie de ce développement pourrait être considérée comme anarchique du point de vue régional, le Comité considère qu'il s'agit davantage d'un problème naissant que d'un problème grave. Cependant, si la décentralisation du logement et de la population entraîne une décentralisation de l'activité commerciale et industrielle (comme nous commençons à le constater), ses conséquences pourraient rapidement atteindre un seuil critique, suscitant plus d'inquiétudes à l'égard des modèles de développement anarchiques et créant une concurrence contre-productive entre les municipalités qui voudraient bénéficier du développement et des recettes fiscales qui y sont associées. La création d'une association régionale devrait nous permettre d'atténuer ce genre de conséquences, mais la capacité limitée de certaines municipalités à générer des revenus continuera de faire obstacle à la concertation et à l'action régionales.

Par conséquent, bien que la question ne relève pas directement de son mandat, le Comité recommande à la Province d'évaluer les effets de la dépendance des municipalités à l'égard des revenus tirés de l'impôt foncier sur les tendances en matière de planification et d'aménagement des terres dans la région. Cette évaluation s'étendrait aux autres sources de revenu obtenues à l'échelle régionale, comme le financement et le soutien proportionnellement élevés que la Province accorde aux projets régionaux.

Annexe A

LOI SUR LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

PROJET DE LOI

LOI SUR LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

(Sanctionnée le)

SA MAJESTÉ, sur l'avis et du consentement de l'Assemblée législative du Manitoba, édicte :

Définitions

1 « entente créant une association régionale » Entente conclue en vertu de l'article 3 qui permet la création de l'association régionale.

Parmi les signataires d'une entente créant une association régionale, il faut compter au moins deux municipalités. D'autres personnes et organismes peuvent aussi compter parmi les signataires. Voir par. 3(3).

« municipalité » Ville, localité, village ou municipalité constitué ou maintenu en vertu d'une loi de l'Assemblée législative, soit :

a) l'entité juridique de la ville, de la localité, du village ou de la municipalité, dans le contexte de l'exercice d'un pouvoir ou d'une fonction;

b) le territoire constitué comme ville, localité, village ou municipalité par ses habitants, dans le contexte de sa description.

Les territoires non organisés et les localités du Nord n'entrent pas dans cette définition. Ils pourraient en faire partie si jamais ils démontraient un intérêt à devenir membres d'une association régionale avec un statut similaire à celui des associations regroupant les municipalités. Ils peuvent, bien sûr, devenir membres d'une association au même titre que les organismes autres que les municipalités.

« région » Territoire compris dans les municipalités signataires d'une entente créant une association régionale, et à l'intérieur duquel les pouvoirs ou les fonctions stipulés dans l'entente peuvent être exercés par l'association régionale visée.

La région relevant d'une association régionale correspond à l'ensemble du territoire des municipalités membres de l'association. Les activités de l'association ne s'étendent pas nécessairement à l'ensemble de la région. Les municipalités membres peuvent choisir de ne pas participer à certaines activités (p. ex. refuser certains services fournis par l'association) ou de n'y participer qu'en partie (p. ex. recevoir certains services dans une partie de son territoire seulement).

« association régionale » Association regroupant des municipalités, ou des municipalités et d'autres personnes, et formée en vertu de la présente loi.

« entente supplémentaire »

a) entente en vertu de laquelle les membres d'une association régionale acceptent de modifier l'entente créant l'association;

b) entente dont les signataires peuvent être des municipalités, des personnes et des organismes non constitués qui n'étaient pas signataires de l'entente créant l'association, et qui permet à ceux-ci d'être membres de l'association.

Objet des associations régionales
2 Les associations régionales ont pour objet de favoriser la coopération et la rentabilité en ce qui concerne les opérations, les activités et la gestion des municipalités de la région, ainsi que la coordination des décisions prises à l'égard de ce qui suit, sans toutefois restreindre la portée de ce qui précède :

L'association régionale peut viser d'autres objectifs que ceux décrits ici. Il n'est pas nécessaire non plus d'inclure tous les objets précis décrits dans les alinéas a) à g). Nous espérons toutefois qu'ils favoriseront tous la coopération entre les municipalités membres et la rentabilité de leurs opérations.

a) fournir un moyen d'échange d'opinions et une forme de médiation à l'égard des questions régionales;

b) promouvoir, par l'information et la commercialisation, le développement économique durable de la région;

c) assurer l'exploitation, sans déprédation pour l'environnement, de l'eau, des terres agricoles et des autres ressources naturelles de la région;

d) développer et utiliser l'infrastructure de la région de manière optimale et efficace;

e) aider les municipalités de la région à se partager les tâches de manière à ce que la région dispose des services et de l'infrastructure nécessaires;

f) fournir les services et l'infrastructure nécessaires aux municipalités de la région et en leur nom;

g) coordonner et faciliter les relations des membres de l'association avec les autres ordres de gouvernement.

Création des associations régionales
3(1) Deux municipalités ou plus peuvent conclure une entente créant une association régionale qui sera composée de chacune des municipalités signataires de l'entente.

Tel que mentionné précédemment, au moins deux municipalités doivent être signataires de l'entente initiale créant une association régionale.

Ententes supplémentaires
3(2) Les membres d'une association régionale peuvent conclure une entente supplémentaire modifiant l'entente créant l'association, mais il ne faut pas que cette entente supplémentaire ou les modifications à l'entente originale fassent en sorte que l'association ne soit plus assujettie aux dispositions décrites dans le paragraphe 4(1).

Les ententes supplémentaires concernant une association régionale peuvent prévoir l'ajout de nouveaux membres, la modification de la superficie de la région et une modification majeure des pouvoirs ou des fonctions de l'association, ou encore porter sur des points mineurs. Mais elles ne doivent en aucun cas abroger les dispositions du paragraphe 4(1) de l'entente créant l'association.

Membres autres que les municipalités
3(3) Par dérogation aux paragraphes (1) et (2), les personnes autres que les municipalités ainsi que les organismes non constitués peuvent, dans la mesure ou la loi ne leur interdit pas, être parties à une entente créant une association régionale ou à une entente supplémentaire, et devenir du même coup membres d'une association régionale.

On s'attend à ce que des personnes et des organismes autres que les municipalités désirent devenir membres d'une association régionale. Certains pourraient le devenir sans disposer du même statut que les municipalités. Les districts d'aménagement et de conservation, qui assument des tâches similaires à celles qui relèveraient d'une association régionale, pourraient être représentés dans les réunions de l'association. D'autres organismes ayant les mêmes intérêts (p. ex. corporations de développement local et chambres de commerce) et même des organismes non constitués moins structurés (p. ex. groupes environnementaux et associations de contribuables) pourraient contribuer à rendre l'association régionale efficace. Le but visé ici est que l'association régionale puisse inviter ou accepter ces personnes ou organismes comme membres, soit comme parties à une entente ou à une entente supplémentaire, soit d'une façon moins officielle prévue dans l'entente. Voir aussi l'alinéa 4(1)d).

Contenu de l'entente
4(1) Toute entente créant une association régionale doit :

a) donner à l'association un nom qui devrait, de façon générale, décrire la région et inclure

(i) le mot « Région » ou « Régional », et

(ii) le mot « Inc. », « Incorporé », « Corp. » ou « Corporation »;

b) fournir le nom de la région à l'intérieur de laquelle l'association pourra exercer son pouvoir, et au moins une partie du nom de chaque municipalité signataire de l'entente;

c) mentionner les objets et les pouvoirs de l'association;

d) établir les procédures permettant l'ajout de nouveaux membres ou le retrait de membres, ainsi que tout changement susceptible d'être apporté à la délimitation du territoire de la région à la suite d'un tel ajout ou retrait;

Les procédures permettant l'ajout de nouveaux membres peuvent se limiter à exiger que chaque nouveau membre devienne partie à une entente supplémentaire. Ce pourrait être la façon de faire habituelle à l'égard des nouvelles municipalités membres. Mais une formule moins officielle pourrait être adoptée à l'égard des chambres de commerce, des corporations de développement local, des divisions scolaires et des groupes non constitués.

e) prévoir la répartition, entre les membres, des frais encourus par l'association dans le cadre de ses diverses opérations et activités, ainsi que l'ordre des montants que les membres verseront à l'association à titre de contribution.

Le financement d'une association régionale ne sera jamais facile à négocier, mais une fois cette question réglée, la formule adoptée devrait être mentionnée dans l'entente créant l'association et modifiée de temps à autre en vertu d'ententes supplémentaires. Ce sont, bien sûr, les municipalités membres qui contribueront le plus à l'association, mais les autres membres devraient être appelés à contribuer aussi, afin de payer les coûts additionnels associés à leur entrée comme membres.

f) prévoir la représentation des membres aux réunions de l'association; et

g) préciser la façon dont les représentants des membres exerceront leur droit de vote, qui pourrait varier selon la nature ou le sujet de la résolution ou de la motion faisant l'objet du vote.

La représentation des membres et leur droit de vote seront aussi négociés. Il se peut que certaines municipalités membres aient droit à plus de représentants que d'autres et que les municipalités membres aient droit à plus de représentants que les autres membres. Il se peut aussi que chaque membre n'ait droit qu'à un représentant, mais que chaque représentant ait droit à un nombre de votes différent. Dans certains cas, les représentants des membres participants auront droit de vote, mais pas les représentants des membres non participants. Les permutations au chapitre de la représentation et du droit de vote peuvent devenir nombreuses avec l'augmentation des activités de certaines associations.

Membres autres que les municipalités
4(2) Une entente créant une association régionale ou une entente supplémentaire la concernant peut prévoir :

a) que les personnes et les organismes non constitués autres que les municipalités peuvent devenir membres de l'association, avec un statut spécial ou non; et

b) que la représentation de ces membres et le droit de vote de leurs représentants peuvent varier, selon la nature ou le sujet de la résolution ou de la motion faisant l'objet du vote.

Tel que mentionné ci-dessus, les municipalités membres d'une association régionale ne sont pas nécessairement les seuls organismes pouvant contribuer au succès de l'association et de ses activités, ou encore les seuls à se sentir concernés par ses activités. Si une association régionale s'engage à promouvoir le développement économique de sa région, bien d'autres organismes de la région peuvent être en mesure de fournir de précieux renseignements et de bonnes idées, et il serait plus facile pour eux de le faire s'ils étaient membres de l'association, même en ne disposant pas du même statut que les municipalités.

Autres questions
4(3) Une entente créant une association régionale ou une entente supplémentaire la concernant peut prévoir :

a) que l'association doit fournir certains services à tous les membres ou aux membres qui désirent recevoir ces services;

b) qu'un ou des membres de l'association fourniront des services, une infrastructure, des installations ou du matériel à l'association ou à un ou des membres de l'association, et détermineront le mode de paiement pour les services, l'infrastructure, les installations ou le matériel en question;

c) que l'ensemble ou une partie des municipalités membres de l'association peuvent déléguer à l'association le pouvoir et les fonctions associés à des questions précises, et que l'association peut exercer ce pouvoir et ces fonctions au nom des municipalités membres qui les ont délégués; et

d) que l'association s'engagera dans des activités que les membres peuvent considérer comme étant de leur meilleur intérêt.

Le but visé est d'avoir une idée de la nature des activités dans lesquelles une association régionale pourrait s'engager. Certaines maintiendront un profil bas, tandis que d'autres pourront être investies du pouvoir de représenter les municipalités membres dans certains dossiers.

Questions plus précises
4(4) Sans que soit limitée la portée générale du paragraphe (3), l'entente créant une association régionale ou une entente supplémentaire la concernant peut contenir des dispositions ayant trait :

a) à la promulgation de plans régionaux touchant des catégories précises de développement ou d'infrastructure considérées comme ayant une importance régionale;

Ce paragraphe va dans le sens de l'objectif visé par le paragraphe 4(3) en fournissant des descriptions plus détaillées d'activités que les associations régionales pourraient entreprendre.

b) à la coordination de la prestation de services précis par une municipalité membre ou plus à une municipalité membre ou plus;

c) à la prestation de services précis par une municipalité membre ou plus, ou au nom de celle(s)-ci, directement par l'association ou par l'entremise d'un agent de l'association;

d) à l'établissement d'une base de données ou d'un site Web pour la région, et à la recherche s'y rapportant;

e) aux programmes de promotion qui encouragent l'immigration et l'essor économique de la région;

f) à l'adoption, par les municipalités membres, d'un système de budgétisation uniforme fondé sur les services et d'un système de capitalisation du coût entier;

g) aux mesures à prendre pour assurer une forme de médiation à l'égard de questions régionales précises touchant deux municipalités membres ou plus;

h) à la construction, à l'entretien, à la direction, au contrôle, à la gestion ou au fonctionnement d'ouvrages ou de services publics au nom d'une municipalité membre ou plus.

Domaine de compétence
4(5) Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 4(1)b), une entente créant une association régionale ou une entente supplémentaire la concernant peut prévoir que l'association pourrait exercer un pouvoir ou une fonction ayant trait à des questions précises, ou fournir des services précis :

Ce paragraphe vise à souligner la possibilité que les services et les activités d'une association ne toucheront pas nécessairement toutes les municipalités et qu'ils ne s'appliqueront pas uniformément à l'intérieur de celles-ci.

a) dans certaines municipalités membres, mais pas dans d'autres, à la suite d'une décision des municipalités membres ou à la discrétion de l'association; ou

b) dans certains territoires de la région, mais pas dans d'autres, à la suite d'une décision des municipalités membres qui seraient touchées ou à la discrétion de l'association.

Statut de corporation
5(1) À la suite de l'entrée en vigueur de l'entente créant une association mentionnée au paragraphe 3(1), l'association devient une corporation sans capital-actions.

L'article 5 vise à accorder aux associations régionales le statut de corporation de façon très simple, c'est-à-dire sans prendre en considération la majeure partie des exigences incluses dans la *Loi sur les corporations*.

Avis au directeur en vertu de la *Loi sur les corporations*
5(2) Après l'entrée en vigueur d'une entente créant une association régionale, l'association doit donner avis de l'entente au directeur nommé en vertu de la *Loi sur les corporations*, en faisant état du nom de l'association, du territoire à l'intérieur duquel l'association exerce son pouvoir et du nom des membres de l'association.

Avis concernant les ententes supplémentaires
5(3) Si les membres d'une association régionale concluent une entente supplémentaire ayant pour effet de modifier l'information donnée dans l'avis déposé en vertu du paragraphe (2), l'association doit donner un nouvel avis faisant état des modifications au directeur nommé en vertu de la *Loi sur les corporations*.

Dépôt des avis
5(4) Sur réception d'un avis donné en vertu des paragraphes (2) ou (3), le directeur nommé en vertu de la *Loi sur les corporations* doit insérer dans les dossiers maintenus conformément à la *Loi* un acte constitutif indiquant l'existence de l'association en tant que corporation sans capital-actions.

Application de certaines dispositions de la *Loi sur les corporations*
5(5) Les articles 267 (consentement du ministre et restrictions), 268 (autres renseignements dans les articles), 270 (exigences relatives au nom), 272 (admission des membres par les administrateurs), 273 (nombre de voix des membres) et 274 (intérêt des membres non transférable), ainsi que les paragraphes 276(2), (3) et (4) (délégués et votes des délégués), et 277(2) à (5) (disposition en cas de dissolution) de la *Loi sur les corporations*, ne s'appliquent pas à une association et l'avis déposé en vertu du paragraphe (1) n'a pas à se conformer à une forme prescrite.

Représentation des membres
6 Il ne faut pas interdire à une personne d'être ou de devenir le représentant d'un membre d'une association régionale parce qu'elle a été élue ou nommée à d'autres charges publiques. L'entente créant l'association et les ententes supplémentaires ne doivent pas prévoir pareille interdiction.

Cet article vise tout simplement à clarifier que les représentants des membres peuvent aussi être des particuliers élus ou nommés à une charge publique comme les maires, les préfets, les conseillers, les greffiers et même les députés ou les ministres de l'Assemblée législative.

Dirigeants
7(1) Une association régionale doit élire un président ou un officier président chargé de présider ses réunions, ainsi que les autres dirigeants nécessaires à la conduite de ses affaires.

Admissibilité des dirigeants
7(2) Le président ou l'officier président d'une association régionale doit être le représentant d'un membre de l'association, mais il n'est pas nécessaire que les autres dirigeants de l'association soient tous des représentants d'un membre de l'association, sous réserve des dispositions de l'entente créant l'association ou des ententes supplémentaires la concernant.

Comités, etc.
8(1) Une association régionale peut, par règlement ou résolution, créer un comité exécutif, un conseil d'administration ou un autre organisme du genre jugé nécessaire ou pertinent, et assurer l'élection ou la nomination de ses membres.

Membres des comités
8(2) Une association régionale peut, par règlement ou résolution, autoriser une personne qui n'est pas un représentant ou un membre de l'association à être élue ou nommée membre d'un comité créé en vertu du paragraphe (1).

Réunions
9(1) Chaque association régionale doit tenir des réunions regroupant les représentants des membres de l'association au moins quatre fois par année civile.

Règles de procédure
9(2) Sous réserve de l'entente créant l'association régionale et des ententes supplémentaires, l'association peut adopter des règles régissant l'expédition des affaires au cours des réunions des représentants de ses membres.

Dirigeant chargé de la gestion
10(1) Une association régionale peut nommer un directeur général ou un autre dirigeant chargé de la gestion, et déterminer ses pouvoirs et ses fonctions.

Autres employés et conseillers
10(2) Une association régionale peut retenir les services d'employés et de conseillers si elle le juge nécessaire ou pertinent à l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions en vertu de l'entente créant l'association ou des ententes supplémentaires.

Matériel et fournitures
10(3) Une association régionale peut acheter, louer ou acquérir autrement les installations, le matériel et les fournitures dont elle peut avoir besoin pour exercer ses pouvoirs ou ses fonctions en vertu de l'entente créant l'association ou des ententes supplémentaires.

Délégation à l'association régionale
11(1) Si, en vertu de l'entente créant une association régionale ou d'une entente supplémentaire la concernant, l'association est autorisée à se voir déléguer un pouvoir ou une fonction par les municipalités membres, une municipalité membre peut déléguer ce pouvoir ou cette fonction à l'association, dans la mesure où la législation n'interdit pas à la municipalité de le faire :

a) l'association peut exercer ce pouvoir ou cette fonction au nom de la municipalité, mais elle doit se conformer aux conditions, aux limites et aux restrictions auxquelles la municipalité serait assujettie si elle exerçait elle-même le pouvoir ou la fonction, selon le cas;

b) si l'association exerce le pouvoir ou la fonction au nom de la municipalité, celle-ci sera réputée avoir exercé le pouvoir ou la fonction, selon le cas, par l'entremise de l'association;

c) si l'association n'arrive pas à exercer le pouvoir ou la fonction au nom de la municipalité et que celle-ci n'arrive pas à remédier à la situation, la municipalité sera réputée ne pas avoir exercé le pouvoir ou la fonction, selon le cas; et

d) si, dans l'exercice du pouvoir ou de la fonction au nom de la municipalité, l'association n'arrive pas à remplir toute exigence, condition, limite ou restriction qui s'appliquerait à la municipalité si elle avait exercé elle-même le pouvoir ou la fonction, la municipalité sera réputée ne pas avoir rempli l'exigence, la condition, la limite ou la restriction.

D'autres lois de l'Assemblée législative peuvent restreindre les municipalités dans l'exercice de leur pouvoir de déléguer certains pouvoirs ou fonctions. De telles restrictions se trouvent probablement dans la *Loi sur les municipalités* et, dans le cas de Winnipeg, dans la *Loi sur la ville de Winnipeg*. Des modifications corrélatives à ces *lois* pourraient être promulguées pour s'assurer que certaines questions ne puissent être déléguées aux associations régionales. Cependant, on s'attend à ce que les municipalités soient très réticentes à déléguer à une association régionale toute question de nature purement locale ou susceptible d'avoir de graves répercussions politiques.
Cet article vise à s'assurer que toute obligation statutaire applicable à l'exercice d'un pouvoir ou d'une fonction par une municipalité s'appliquerait aussi à une association régionale dans l'éventualité ou la municipalité déléguerait ce pouvoir ou cette fonction à l'association. L'article touche des questions comme l'émission d'avis, la tenue d'audiences et les délais d'exécution.

Mesures prises à la suite d'une délégation
11(2) Quand

a) une municipalité membre d'une association régionale a délégué un pouvoir ou une fonction à l'association; et

b) si la municipalité a exercé ce pouvoir ou cette fonction elle-même, et qu'une Loi de l'Assemblée législative ou un règlement afférent aurait requis que le conseil de la municipalité ou tout autre organisme convoque une audience, tienne une réunion ou fasse enquête sur une question donnée;

l'association doit voir à ce qu'un comité de l'association ou tout autre organisme mis sur pied par l'association à cette fin convoque l'audience, tienne la réunion ou fasse enquête.

Obligations statutaires
11(3) Toute audience, réunion ou enquête relevant d'une association régionale en vertu du paragraphe (2) doit être convoquée, tenue ou effectuée conformément à la loi ou au règlement qui la régit et, si c'est le cas, satisfaire à toutes les exigences de cette loi ou de ce règlement à son égard, et être réputée avoir été convoquée, tenue ou effectuée par le conseil de la municipalité ou l'organisme mentionné dans la loi ou le règlement. Ces dispositions ne s'appliquent pas au choix de l'organisme qui sera chargé de convoquer l'audience, de tenir la réunion ou de faire enquête, ni au lieu où elle sera convoquée, tenue ou effectuée.

Tarifs des services publics
12(1) Sous réserve du paragraphe (2), si une association régionale gère un service public tel que défini dans la *Loi sur la Régie des services publics* et nonobstant toute disposition de cette *Loi*, l'association peut fixer le prix, le tarif, les droits ou tout autre frais qu'elle juge utile de fixer pour le service, l'eau, l'électricité, l'énergie ou la commodité fournis par le service public. Pour fixer ce taux, elle n'a pas à en faire la demande à la Régie, à obtenir de celle-ci un arrêté ou à obtenir son consentement ou son approbation. L'objet de la disposition est de permettre à l'association d'imposer ce prix, ce tarif, ces droits ou ces frais, puis de distribuer les revenus qui en découlent aux municipalités membres de l'association, conformément à l'entente créant l'association régionale ou aux ententes supplémentaires la concernant, en tant que moyen de garantir des revenus à des fins générales, et non seulement dans

Ce paragraphe s'inspire de l'article 548 de la *Loi sur la ville de Winnipeg*. L'objectif visé ici est que, si Winnipeg était signataire d'une entente créant une association régionale qui fournirait des services publics ou des commodités à l'extérieur et à l'intérieur de la Ville, l'association ne devrait pas être assujettie aux conditions ne s'appliquant pas à la Ville si elle ne fournissait ces services ou ces commodités qu'à l'intérieur des limites de la Ville. Le paragraphe 12(2) établit une restriction à l'égard de l'application de cette exception à la supervision de la Régie des services publics en vertu de la Loi sur la Régie des services publics.

le but de payer les dépenses encourues pour fournir le service, l'eau, l'électricité, l'énergie ou la commodité aux acheteurs ou aux consommateurs.

Exigences comptables
12(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à l'opération d'un service public par une association régionale, sauf si l'association a adopté à cet égard un système de budgétisation fondé sur les services et un système de capitalisation du coût entier.

Système comptable
13(1) Une association régionale doit se doter d'un système comptable qui permettra de répartir les coûts de ses diverses opérations et activités, de façon à ce que les contributions requises des membres de l'association soient établies en fonction de leur participation aux diverses opérations et activités.

On s'attend à ce que les activités d'une association régionale à maturité ne s'appliquent pas également à tous les membres. Certains membres pourront tirer avantage de tous les services fournis par l'association, d'autres préféreront choisir parmi les divers services offerts. En pareil cas, une division en bonne et due forme des coûts de chacun de ces services doit être maintenue, de façon à s'assurer que ces coûts soient équitablement répartis entre les membres qui en bénéficient.

Comptes séparés
13(2) Si une association régionale fournit des services à certains membres mais pas à d'autres, l'association doit avoir un compte séparé qu'elle utilisera pour payer les coûts associés à la prestation des services, et où seront mises les contributions versées par les municipalités qui reçoivent les services pour couvrir ces coûts, tel que convenu dans l'entente créant l'association ou dans une entente supplémentaire la concernant.

Obligation de rendre compte
14 Chaque association régionale doit fournir à chacun de ses membres :
a) un rapport de ses activités complet et détaillé au moins une fois tous les douze mois; et
b) une copie de ses états financiers vérifiés dans les quatre mois suivant la fin de chacun de ses exercices financiers.

Appartenance à plusieurs associations
15 Le fait d'être membre d'une association n'empêche pas une municipalité de devenir membre d'une autre association régionale et aucune disposition d'une entente ne devrait l'interdire.

Les dispositions de la *Loi sur les corporations* interdisent à une municipalité de faire partie de plus d'une corporation de développement local. Cet article vise à souligner qu'une telle restriction ne s'applique pas aux membres des associations régionales. Il peut être avantageux pour une municipalité de faire partie d'une association régionale, en raison des questions abordées et des services fournis par cette association, mais aussi d'une autre association, parce que les questions abordées et les services fournis sont différents. Une telle situation peut se produire quand deux régions se chevauchent, sauf que les questions jugées importantes dans les deux régions ne seront pas nécessairement les mêmes.

Partage des revenus

16 Dans une entente créant une association régionale ou dans une entente supplémentaire la concernant, deux municipalités ou plus peuvent convenir que des portions données de l'impôt perçu par une municipalité sur des biens ou une catégorie de biens en particulier dans cette municipalité pour un nombre d'années précisées seront partagées par les autres municipalités membres de l'association régionale conformément à une formule prescrite.

Ailleurs, cette mesure a eu pour effet d'encourager les municipalités à promouvoir conjointement le développement régional.

Aucune limite des pouvoirs

17 Rien dans la présente loi ne limite ou restreint les pouvoirs prescrits à une municipalité en vertu d'autres lois de l'Assemblée législative l'autorisant à conclure des ententes avec d'autres municipalités à différentes fins, et lui permettant notamment de s'engager dans des activités, de fournir des services ou une infrastructure, ou d'entreprendre des travaux, conjointement avec d'autres municipalités.

Cet article vise à s'assurer que la présente Loi ne sera pas interprétée comme la seule autorisant une municipalité à conclure des ententes avec d'autres municipalités.

L'association régionale n'est pas une corporation de développement local

18 Il est entendu qu'une association régionale n'est pas une corporation de développement local et qu'elle n'est pas assujettie aux dispositions de la *Loi sur les corporations* ou de toute autre *loi* s'appliquant aux corporations de développement local.

Entrée en vigueur

19 La présente Loi entre en vigueur le jour où elle reçoit la sanction royale.

Annexe B

EXTRAITS DE LA STRATÉGIE POUR LA RÉGION DE LA CAPITALE

POUR LA RÉGION DE LA CAPITALE

pour la région de la capitale, « Partenaires pour l'avenir » Table ronde sur l'environnement du Manitoba, mars 1996)

Stratégie endossée par le Comité de la région de la capitale, par la Table ronde sur l'environnement et l'économie du Manitoba et par la Province du Manitoba.

Sept objectifs :

- **Modifier les mécanismes de planification et de gestion** afin de s'assurer que les ressources sont exploitées et utilisées sans danger pour l'environnement et de manière à favoriser le développement économique durable.
- **Protéger les habitats et les paysages naturels** de la région de la capitale, ainsi que ses ressources naturelles essentielles.
- **Favoriser le développement durable** et la diversification dans la région de la capitale.
- **S'assurer que les politiques établies** pour la région de la capitale et les régions rurales et du Nord sont mutuellement compatibles et se traduisent par un développement provincial équilibré et amélioré pour le bien de tous les Manitobains.
- **Encourager des initiatives et des programmes variés** qui visent à préserver et à améliorer l'infrastructure, ainsi que les milieux naturel et aménagé de la région de la capitale.
- **Favoriser les mesures qui permettent le plein épanouissement** de la population de la région de la capitale, dans toute sa diversité et de manière durable.
- **Garantir l'intégration des principes et lignes directrices** du développement durable dans le processus de prise de décisions aux niveaux local et provincial.

Dix domaines prioritaires :

1. **Partenariats actifs et identité régionale :** Des partenariats permettront d'améliorer l'administration, l'environnement, l'économie et le bien-être des citoyens. Ces derniers pourront véritablement participer à la prise des décisions qui les touchent. Il en naîtra un sentiment d'identité et de fierté régionales.
2. **Qualité de l'environnement et pérennité des ressources :** La gestion de l'environnement et des ressources de la région visera à stimuler l'économie et à assurer le bien-être de la population.
3. **Politique de croissance :** La croissance sera orientée vers les terres capables de la supporter. Les coûts de cette croissance seront entièrement pris en charge par ses bénéficiaires.
4. **Saine infrastructure physique :** L'infrastructure sera sans danger pour l'environnement et appuiera le développement économique durable des localités et de la région.
5. **Créneaux rentables :** La canalisation et la mise en valeur des atouts économiques de la province et de la région permettront d'assurer la sécurité socio-économique à long terme de la population.
6. **Population active compétente, souple et motivée :** Les jeunes et les travailleurs seront préparés aux emplois et aux perspectives d'affaires offerts aujourd'hui et à l'avenir, et seront encouragés à viser l'excellence.

7. **Connaissance et technologie :** L'acquisition des connaissances, la diffusion de l'information et le perfectionnement des technologies viendront appuyer les initiatives de gestion environnementale et de développement économique durable de la province, de la région et des municipalités.
8. **Climat financier sain :** Le climat financier sera propice au développement économique durable et à l'amélioration de la qualité de la vie.
9. **Équité sociale :** Les habitants auront tous les mêmes chances de participer à la vie collective et au marché du travail. L'autonomie, l'indépendance et le respect des autres seront encouragés.
10. **Qualité de la vie :** La qualité de la vie dans la région de la capitale sera préservée et améliorée.